

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 25 | 2012

Ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien organisaatiovaihtoehtojen selvittäminen

Riitta Rainio

Ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien organisaatiovaihtoehtojen selvittäminen

Riitta Rainio

Helsinki 2012

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 25 | 2012
Ympäristöministeriö

Taitto: Marianne Laune

Helsinki 2012

ISBN 978-952-11-4112-6 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriön 5.7.2012 antaman toimeksiannon mukaisesti olen selvittänyt nykyiselle toimintatavalle vaihtoehtoisia järjestämistapoja hoitaa alueellisia ympäristötehtäviä siten, että ympäristön tilan kannalta keskeisiä lakisääteisiä tehtäviä voitaisiin hoitaa nykyistä tehokkaammin. Toimeksiannossa oli mainittu useita eri vaihtoehtoja, joita selvityksessä tulisi käsitellä. Ensisijaisena tarkasteluvaihtoehtona toimeksiantokirjeen mukaan on nykyiseen aluehallinnon rakenteeseen perustuva tehtävien uudelleen organisointi.

Selvitystyöni aikana olen arvioinut nykytilanteen lisäksi kahdeksaa eri vaihtoehtoa ja niiden hyviä ja huonoja puolia sekä erilaisia vaikutuksia. Työni lopputuloksena esitän kolmea eri vaihtoehtoa ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien järjestämiseksi. Katson, että näiden kaikkien vaihtoehtojen pohjalta voidaan saavuttaa ympäristöministeriön asettamat tavoitteet alueellisten ympäristötehtävien tehokkaalle ja asiantuntevalle hoidolle. Näissä kolmessa vaihtoehdossa painottuvat ympäristöasioiden tehokkaan ja laadukkaan hoidon lisäksi eri näkökulmat: ohjausjärjestelmän uudistaminen, valtakunnallisen ohjauksen ja kehittämisen vahvistaminen ja ympäristöhallinnon vahvistaminen.

Selvitystyön aikana olen kuullut ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön johtoa ja asiantuntijoita, aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten johtoa ja henkilöstöä sekä lähes muuta 40 asiantuntijaa tai yhteistyötahon edustajaa. Esitän lämpimät kiitokset kaikille, joita olen selvitystyöni aikana saanut haastatella ja saanut täten hyödyllistä tietoa työtäni varten. Kiitän lämpimästi selvitysmies Rauno Saarta hyvästä ja antoisasta yhteistyöstä kuluneen syksyn aikana. Erityisen kiitoksen annan taustaryhmälleni, valtiosihteeri Katariina Poskiparralle, kansliapäällikkö Hannele Pokalle, hallintojohtaja Aino Jaloselle, kehittämisspäälikkö Pirkko Oilinki-Nenoselle, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen johtaja Risto Timoselle ja ympäristölupa-vastuualueen johtaja Tarja Savea-Nukalalle sekä yksikön sihteeri Sari Raudalle, joka on kiitettävästi huolehtinut työhöni liittyvistä käytännön järjestelyistä.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2012



Riitta Rainio

SISÄLLYS

Ympäristöministeriölle.....	3
I Toimeksianto ja sen tausta.....	7
2 Nykytila ja sen arviointi.....	9
2.1 Ympäristöasioiden aluehallinto.....	9
2.11 Ympäristösuojelu- ja vesilain mukaiset luvat sekä niiden valvonta.....	11
2.2 Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä.....	12
2.21 Aluehallintovirastojen suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä.....	12
2.22 Elinkeino-, liike- ja ympäristökeskusten suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä.....	13
2.23 Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän arviointia ja ehdotukset.....	15
2.3 Voimavarat.....	18
2.4 Toiminnan maksullisuus.....	21
3 Vireillä olevia kehittämishankkeita.....	23
4 Selvitystyön aikana esiin tullutta.....	29
4.1 Alueellisia ympäristötehtäviä koskevia havaintoja.....	29
5 Organisaatiovaihtoehdot ja niiden arviointi.....	32
5.1 Ympäristötehtävien kokoaminen aluehallintovirastoihin.....	32
5.2 Ympäristötehtävien kokoaminen ELY-keskuksiin.....	34
5.3 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tehtäväjaon muutokset.....	36
5.4 Tehtävien kokoaminen Suomen ympäristökeskukseen.....	37
5.5 Oman keskusviraston perustaminen.....	37
5.51 Ympäristöhallinnon ohjausyksikkö.....	37
5.6 Oman alueellisen organisaation perustaminen.....	39
5.7 Nykyrakenne, muutetaan ohjaussuhteita.....	39
5.8 Yksi aluehallintoviranomainen tai valtakunnallinen aluehallinto- viranomainen.....	40
5.9 Valtakunnallinen ympäristöhallinto.....	40
6 Esitys.....	43
 Liite 1 Eräiden organisointivaihtoehtojen edut ja haitat sekä vaikutukset.....	46
 Kuvailulehti.....	48
Presentationsblad.....	49

1 Toimeksianto ja sen tausta

Ympäristöministeriön 5.7.2012 antamasta toimeksiannosta tehtävän selvitystyön tarkoituksena on selvittää nykyiselle toimintatavalle vaihtoehtoisia järjestämistapoja hoitaa alueellisia ympäristötehtäviä siten, että ympäristön tilan kannalta keskeisiä lakisääteisiä tehtäviä voitaisiin hoitaa nykyistä tehokkaammin sekä asiakkaiden että voimavarojen kannalta. Ympäristöasioiden kokonaisuuteen kuuluvat tässä selvitystyössä myös ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat-vastuualueella hoidettavat vesivarojen hoitoa ja käyttöä koskevat asiat, joita maa- ja metsätalousministeriö ohjaa.

Tässä tarkoituksessa selvitetään, mitä ovat eri vaihtoehdot, joilla voitaisiin organisoida ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ympäristötehtävät, mitä hyviä ja huonoja puolia vaihtoehtoihin liittyy, miten vaihtoehdot vaikuttavat ympäristöhallinnon muiden organisaatioiden rooliin ja tehtäviin sekä arvioidaan eri vaihtoehtojen realistisuutta ja toimenpiteitä, joita vaihtoehtojen toteuttaminen edellyttäisi. Tarvittaessa voidaan arvioida myös aluehallinnon tehtävien suhdetta valtakunnallisiin tehtäviin. Tarkastelussa tulee arvioida seuraavat järjestämisvaihtoehdot:

- kaikki tehtävät kootaan aluehallintovirastoihin (organisoidaan "palomuuuri" lupa- ja muiden tehtävien väliin aiempien ympäristökeskusten tavoin)
- kaikki tehtävät kootaan ELY-keskuksiin (organisoidaan "palomuuuri" lupa- ja muiden tehtävien väliin aiempien ympäristökeskusten tavoin)
- muutetaan tehtäväjakoja aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välillä
- kaikki tehtävät tai osa tehtävistä kootaan Suomen ympäristökeskukseen
- perustetaan ympäristöhallintoon oma keskusvirasto hoitamaan kaikkia tai osaa tehtävistä
- perustetaan ympäristöhallintoon oma alueellinen organisaatio hoitamaan kaikkia tai osaa tehtävistä
- mahdollinen muu vaihtoehto.

Ensisijaisena tarkasteluvaihtoehtona on nykyiseen aluehallinnon rakenteeseen perustuva tehtävien uudelleen organisointi. Eri vaihtoehtojen hyviä ja huonoja puolia arvioitaessa näkökulmina tarkastellaan ainakin resursseja (määrä ja ennakoitu kehitysmahdollisuus, ympäristöministeriön ohjausmahdollisuus), laatua (tehtävien hoidon, asiakaspalvelun), tehokkuutta ja vaikuttavuutta (synergia, hallinnolliset tehtävät) sekä mahdollisesti muita oleellisia näkökulmia. Selvityksessä tulee arvioida nykytilanteen lisäksi myös näkökulman tulevaa kehitystä. Lisäksi on arvioitava ympäristöministeriön ohjaus- ja vaikutusmahdollisuutta sekä sen kehitystä eri organisoitumisvaihtoehdoissa. Selvityshenkilö tekee tarkastelun pohjalta suosituksia ympäristöhallinnon tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä.

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä on arvioinut vuoden 2010 alusta voimaan tullutta aluehallinnon uudistamishanketta (ALKU- hanke). Työryhmän raportti "Aluehallintouudistuksen toimeenpano ja toteutuminen, Työryhmän raportti edus-

kunnalle annettavaa selontekoa varten” (valtiovarainministeriön julkaisuja 28/2012) (jäljempänä aluehallintouudistuksen selonteon valmisteluryhmän raportti) valmistui 31.8.2012. Hyväksyessään hallituksen esitykset aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi eduskunta edellytti, että hallitus antaa vuoden 2012 loppuun mennessä seikkaperäisen selonteon uudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta. Hallitus antaa selonteon eduskunnalle alkuvuodesta 2013, jolloin siinä voidaan ottaa huomioon työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön asettamien selvityshenkilöiden esitykset.

Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan valtion aluehallintoa kehitetään nykyrakenteen ja määrän pohjalta. Hallitusohjelmassa todetaan, että ympäristöhallinnon roolia, kuten sen edellytyksiä hoitaa hallinnonalat ylittäviä koordinaatiotehtäviä, vahvistetaan ja ympäristöhallinnon resurssit turvataan.

Selvitystyöllä on kiinteä yhteys työ- ja elinkeinoministeriön 18.6.2012 valtioselvityksen maisteri, ylijohtaja Rauno Saarelle antamaan selvitysmiestoimeksiantoon. Selvitysmiehen tehtävänä on 30.11.2012 mennessä laatia selvitys ELY-keskusten ja TE-toimistojen toiminnan sopeuttamisesta toimintamenokehykseen. Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta käsitteli kokouksessaan 18.6.2012 selvitysmiehen toimeksiantoa. Samassa yhteydessä ministerivaliokunta linjasi, että ympäristöministeriö asettaa oman selvityshenkilön erikseen selvittämään, olisiko ympäristöhallinnon resurssien ja toiminnan laadun sekä tehokkuuden kannalta tarpeellista yhdistää ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ympäristötehtävät samaan organisaatioon.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1

Ympäristöasioiden aluehallinto

Aluehallinnon laajamittainen uudistaminen käynnistyi vuonna 2007. Lähtökohtana oli pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan sisältyvä linjaus: ”Hallintoa uudistetaan ja kansanvaltaistetaan. Lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakunnan liittojen työnjako täsmennetään, päällekkäisyydet poistetaan ja vähennetään hallintoviranomaisten määrää. Samassa yhteydessä arvioidaan niiden aluejakoja. Nykymuotoisen lääninhallinnon tehtävät organisoidaan uudelleen. Uudistetaan valtion aluehallintoa kokoamalla lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä yhteen. Siirretään kehittämisspoliittista toimivaltaa kansanvaltaiseen ohjaukseen. Selvitetään aluekehittämisen voimavarojen kokoamista valtion talousarviossa maakunnittain ja ministeriöittäin yhdelle momentille ja niiden päättämisestä siirtämistä alueille. Valmistelu käynnistetään välittömästi ja uudistukset toteutetaan vuoteen 2010 mennessä.”

Aluehallinnon uudistamisen yleistavoitteena oli saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Tavoitteena oli myös vahvistaa ja lisätä maakunnan liittojen roolia ja asemaa aluekehitystyössä sekä edistää valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä.

Aluehallinnon uudistus tuli voimaan 1.1.2010. Aluehallinnon uudistuksessa lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistojen tehtävät koottiin kahteen monialaiseen ja poikkihallinnolliseen aluehallintoviranomaiseen, joita ovat aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (jäljempänä ELY-keskukset).

Aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön ohjaus-, toimeenpano- ja valvontatehtäviä alueellaan. ELY-keskukset edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon aluekehitys- ja toimeenpanotehtäviä alueellaan.

Ympäristöministeriön hallinnonalan tehtävät jakautuivat molempien aluehallintoviranomaisten kesken. Aluehallintovirastoihin siirtyivät ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat. Näihin tehtäviin siirtyi yhteensä 148 htv. Lupa-asioiden katsottiin sopivan hyvin aluehallintovirastojen tehtävään edistää alueellista yhdenvertaisuutta samoin kuin niiden oikeusturvatehtävien kokonaisuuteen. Aikaisemmin ympäristönsuojelulain mukaisia valtion viranomaisen toimivaltaan kuuluvia lupa- ja hakemusasioita käsiteltiin 13 alueellisessa ympäristökeskuksessa, kolmessa ympäristölupavirastossa ja kunnissa. Ympäristölupavirastot käsitelivät ne ympäristölupa-asiat, jotka koskivat merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavaa toimintaa, sekä vesilain mukaiset lupa- ja hakemusasiat. Nykyisin ympäristö- ja

vesilupa-asiat käsitellään neljän aluehallintoviraston ympäristölupa -vastuualueella. Ympäristölupavastuualueiden vuoden 2012 henkilötyövuosikehys on yhteensä 130 htv.

Ympäristölupavastuualueella on itsenäinen ja riippumaton asema. Vastuualueen toiminta on järjestettävä niin, että riippumattomuus ja puolueettomuus lupa- ja hakemusasioden käsittelyssä on turvattu. Vastuualueelle ei saa antaa muita sellaisia tehtäviä, jotka voivat vaarantaa lupa- ja muiden hakemusasioden käsittelyn riippumattomuuden (laki aluehallintovirastoista 5 §:n 4 mom.). Vastuualuetta johtaa vastuualueen päällikkö. Aluehallintoviraston ylijohtaja ei saa ottaa ratkaistavakseen vastuualueelle kuuluvaa asiaa.

ELY-keskuksiin siirtyivät alueellisista ympäristökeskuksista ympäristönsuojelua, alueiden käyttöä, rakentamisen ohjausta, kulttuuriympäristön hoitoa, luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä sekä vesivarojen käyttöä ja hoitoa koskevat asiat. Lisäksi ELY-keskukset toimivat valvontaviranomaisina ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa ja valvovat yleistä etua näissä, tuottavat ja jakavat ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantavat ympäristötietoisuutta, ehkäisevät ja torjuvat ympäristövahinkoja ja -haittoja, huolehtivat valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä huolehtivat ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta. Alueellisista ympäristökeskuksista siirtyi näihin tehtäviin 979 htv. ELY-keskuksiin siirtyneillä tehtävillä katsottiin olevan läheinen yhteys ELY-keskusten tehtävään edistää alueellista kehittämistä. Näitä asioita hoidetaan 13 ELY-keskuksessa ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella. Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen vuoden 2012 laskennallinen henkilötyövuosikehys toimintamenomomentilta palkattujen osalta on noin 830 htv. Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ohjaavat toiminnallisesti ympäristö ja luonnonvarat -vastuualuetta. Vastuualueen tehtävistä vesivarojen käyttöä ja hoitoa koskevat asiat kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön ohjaukseen.

Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella on itsenäinen asema. Vastuualueen toiminta on järjestettävä niin, että riippumattomuus ja puolueettomuus asioiden käsittelyssä on turvattu. Lisäksi ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella hoidettavien valvontatehtävien hoitaminen on järjestettävä siten, että asioiden puolueeton käsittely varmistetaan (laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 4 §:n 3 mom.). Vastuualuetta johtaa vastuualueen päällikkö. ELY-keskuksen ylijohtaja ei saa ottaa ratkaistavakseen vastuualueelle kuuluvaa asiaa.

Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenokehykset ovat supistuneet ja edelleen supistuvat vuosina 2012–2015. Ympäristöministeriöllä on erittäin suuri huoli aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristötehtävistä vastaavien vastuualueiden henkilöstön riittäväyydestä ja ennen kaikkea asiantuntemuksen säilymisestä. Voimavarojen puute korostuu tulevina vuosina. Tehdyt laskennalliset henkilöstösuunnitelmat osoittavat, ettei luonnollinen poistuma riitä henkilöstövähennysten toteuttamiseen.

Aluehallintovirastojen toimintamenoihin on vuonna 2012 varattu 54,3 miljoonaa euroa ja henkilötyövuosikehys on 760 htv. Määrärahoista henkilöstömenot määritellään tulossopimuksissa hallinnonaloittain ja muut toiminnan menot aluehallintovirastolle yhteisesti. Ympäristölupavastuualueilla henkilöstömenoihin on vuoden 2012 tulossopimuksissa osoitettu 5,7 miljoonaa euroa nettomäärärahaa, lisäksi käytettävissä ovat lupatulot (vuonna 2012 arviolta 2,9 miljoonaa euroa). Henkilötyövuosikehys on 130 htv. Aluehallintovirastojen toimintamenokehyksen supistuminen merkitsee noin 2,5 miljoonan euron (5 %) vähennystä vuosina 2012–2015. Aluehallintovirastojen henkilöstövähennys henkilöstösuunnitelmien mukaan on vuosina 2012–2015 58 htv eli 8 %. Vuosina 2012–2015 vastuualueen henkilöstö vähenee 11 htv eli 7 %.

ELY-keskusten toimintamenoihin on vuonna 2012 varattu 212,8 miljoonaa euroa ja työ- ja elinkeinoministeriön tekemä toimintamenomomentin laskennallinen henkilötyövuosikehys on noin 3 200 htv. Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen

toimintamenoihin käytettiin vuonna 2011 noin 48,3 miljoonaa euroa. Vastuualueen vuoden 2012 laskennallinen toimintamenomomentin henkilötyövuosikehys on noin 830 htv. ELY-keskusten osalta toimintamenokehysten muutokset merkitsevät noin 22 miljoonan euron (11 %) vähennystä vuosina 2012–2015. Vastaava vähennys vuosina 2010–2015 on noin 30 miljoonaa euroa (14 %). ELY-keskusten henkilöstösuunnitelmiin mukaan toimintamenomomentilta palkatun henkilöstön vähennys vuosina 2012–2015 on noin 290 htv eli 9 %. ELY-keskukset jakavat itse työ- ja elinkeinoministeriön niille osoittamat toimintamenoäärärahat, joten vastuualuekohtaisia määräraha-kehysä ei toistaiseksi ole tiedossa. Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen henkilöstö vähenee vuosina 2012–2015 laskennallisen henkilöstösuunnitelman mukaisesti noin 90 htv eli 11 %. Vuosina 2010–2015 vastuualueen henkilötyövuosikehys vähenee kaikkiaan noin 160 htv (18 %). Henkilöstösuunnitelman mukainen vähennystavoite on suurempi kuin henkilöstön luonnollinen poistuma.

2.11

Ympäristösuojelu- ja vesilain mukaiset luvat sekä niiden valvonta

Vuodesta 2010 lähtien ovat kaikki valtion viranomaisissa käsiteltävät ympäristö- ja vesilupa-asiat käsitelty samassa virastossa, aluehallintovirastossa. Ympäristö- ja vesilupien valvonta siirtyi samalla ELY-keskuksiin eli lupa- ja valvonta-asiat kuuluvat nykyisin eri viranomaiselle. Näiden asioiden käsittelyn eriyttäminen eri virastoihin oli aluehallintouudistuksen yhtenä lähtökohtana. Tätä järjestelyä perusteltiin halulla varmistaa lupien puolueeton ja riippumaton käsittely.

Alueellisten ympäristökeskusten lupa-asioita ja valvonta-asioita hoitaneet henkilöt jaettiin kahden viraston kesken. Tästä aiheutui uusien virastojen toiminnan käynnistyessä voimavarojen ja asiantuntemuksen puutteita, joita ei vielä ole kaikilta osin voitu täyttää. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueilla uuden organisaation järjestäytymisvaihe näkyi toiminnan tuloksissa vuonna 2010. Tulokset heikkenivät selvästi edelliseen vuoteen verrattuna, lupien ratkaisumäärä väheni yli neljänneksen. Vaikka käytettävissä oli ylimääräistä työvoimaa, vanhojen asioiden ruuhkia ei saatu purettua. Vuonna 2011 ratkaisumäärät nousivat. Lupa-asioiden käsittelyajat ovat edelleen pitkiä varsinkin Etelä-Suomen ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoissa.

ELY-keskuksissa valvojien työmäärä on suuri eikä ympäristövalvonnassa ole päästy ministeriön asettamiin tavoitteisiin. Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella valvontakäyntien määrä on vähentynyt, vaikka valvottavien asiakkaiden määrä on pysynyt ennallaan. Voimavaratilanteen kiristyessä ympäristöministeriö on alentanut valvonnan tavoitteita. ELY-keskusten ympäristövalvonnan rooli aluehallintovirastojen käsittelemien ympäristölupien valmistelussa on merkittävä lakisääteisen asiantuntijalausunnon antajana. Lupa- ja valvontaviranomaisen erillisyyks on lisännyt keskinäisten lausuntojen määrää. Lupien ja valvonnan eriyttäminen on lisännyt yhteensovittamisen tarvetta virastojen välillä ja aiheuttanut päällekkäistä työtä molemmissa virastoissa. Lisäksi on kannettu huolta siitä, tulevatko kiinteästi toisiinsa liittyvä ympäristö- ja vesiluvitus ja -valvonta käsitellyiksi riittävän asiantuntevasti, monipuolisesti ja kokonaisvaltaisesti.

Asiakkaiden kannalta nykytilannetta on pidetty sekavana, koska aluehallintovirasto myöntää ympäristöluvat, mutta ELY-keskus vastaa valvonnasta ja valvontaviranomaisena määrittelee lupatarpeen ja myös sen, miten lupaa pitää tulkita. Myös virastojen erilaiset aluejaot lisäävät sekavuutta. Mielipiteet ympäristölupien ja valvonnan sijoittumisesta eri organisaatioihin tai samaan organisaatioon jakautuvat. Molemmilla vaihtoehdoilla on kannattajansa, mutta ei selvää enemmistöä. Myös ennen aluehallintouudistusta ympäristöluvat, siltä osin kuin ympäristölupavirastot niitä käsitelivät, ja valvonta olivat eri virastoissa.

Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä

Aluehallintouudistuksessa muodostettiin kaksi monialaista ja poikkihallinnollista aluehallintoviranomaista – aluehallintovirastot ja ELY-keskukset aikaisempien useiden aluehallintoviranomaisten tilalle.

Aluehallinnon ohjauksen tavoitteiksi asetettiin, että:

- valtion aluehallinnon ohjaus muodostaa toimivan osan hallinnon ohjauksen kokonaisuutta
- aluehallinto on sovitettavissa yhteen ja tukee valtion paikallishallinnon kehittämistä.

Hallituksen esityksessä tavoitteeksi asetettiin lisäksi, että aluehallinnon viranomaisia pyritään ohjaamaan ministeriöiden yhteistyönä yhtenäisin menettelytavooin ja samalla hallinnonaloittain joustavasti. Tavoitteena oli myös vahvistaa ministeriöiden verkostomaista strategista ohjausta ja alueilta tulevan kehittämistahdon kanavoitinta ohjaustehtäviin.

Tavoitteena oli myös kytkeä maakuntaohjelmat nykyistä tiiviimmin osaksi keskuksellisen ja aluehallintoviranomaisten tulosohtausprosessia. Maakuntaohjelma ja sen toteuttamissuunnitelma otettiin yhdeksi lähtökohdaksi aluehallintoviranomaisten strategia-asiakirjojen ja strategisten tulossopimusten valmistelussa.

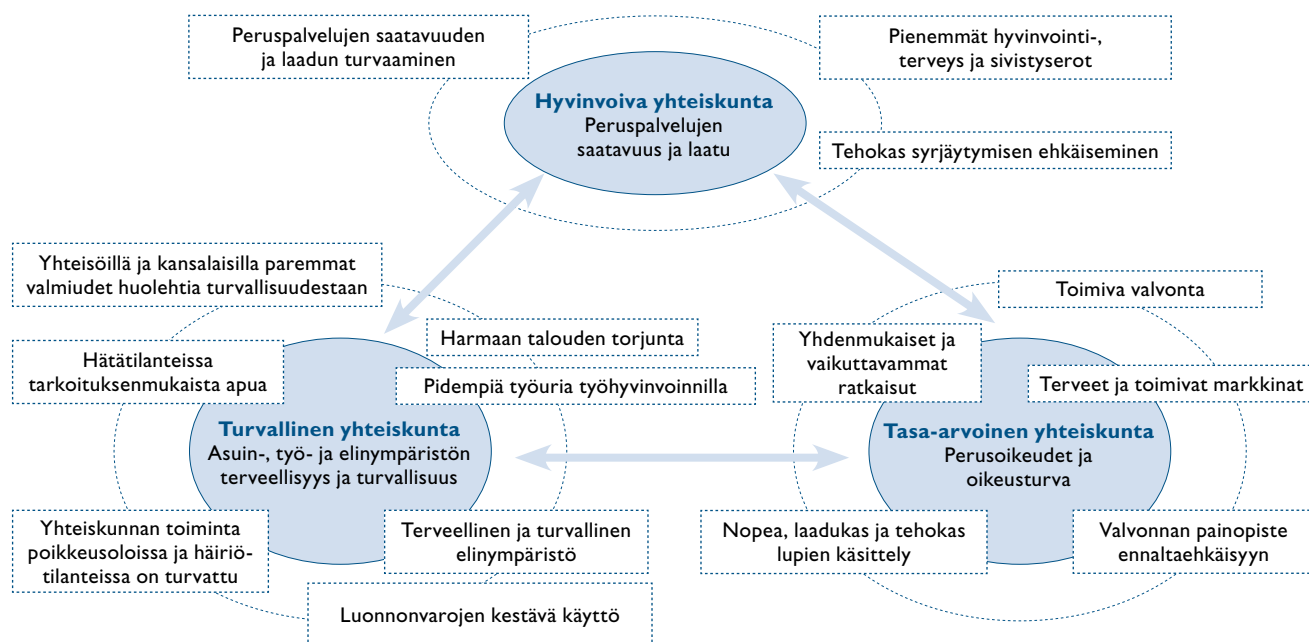
Aluehallintovirastojen suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä

Aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. Ohjaus tapahtuu valtiovarainministeriön ja toiminnallisesta ohjauksesta vastaavien ministeriöiden (STM, OKM, OM, TEM, MMM, SM ja YM) ja keskuksellisen virastojen (Elinturviketurvallisuusvirasto Evira, Kuluttajavirasto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes ja Kilpailuvirasto) yhteistyönä. Tulosohtauksen yhtenäistämiseksi ja koordinoimiseksi valtiovarainministeriö on asettanut aluehallintovirastojen ohjausryhmän ja tulosohtaustryöryhmän. Ohjausryhmään kuuluvat aluehallintovirastoja ohjaavat ministeriöiden ja aluehallintovirastojen edustajat. Ohjausryhmä hyväksyy muun muassa strategia-asiakirjan ohjaavien ministereiden allekirjoitettavaksi ja hyväksyy strategiset tulossopimukset tulossopittelujen pohjaksi sekä käsittelee aluehallintovirastoja koskevan kehys- ja talousarvioesityksen. Tulosohtausryhmä valmistelee asiat ohjausryhmälle. Ohjaus sisältää sekä tavoitteiden asettamisen että niiden toteuttamiseen osoitettavat voimavarat.

Aluehallintovirastojen ohjauksessa käytetään hallituskauden mittaista strategia-asiakirjaa ja strategisia tulossopimuksia. Aluehallintovirastojen ja ohjaavien ministeriöiden välisistä toiminnallisista tulossopimuksista on luovuttu. Keskuksellisen ohjaavat virastot (Elinturviketurvallisuusvirasto Evira, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes ja Kilpailuvirasto) tekevät toiminnalliset tulossopimukset.

Strategiakaudella 2012-2015 siirryttiin hallinnonalakohtaisesta tavoitteiden asettamisesta virastojen ydinprosessien mukaiseen tavoitteiden asettamiseen, joka kiinnittää tavoitteet ja toimenpiteet toiminnan tavoiteltuihin vaikutuksiin sekä edistää poikkihallinnollista yhteistyötä virastoissa. Aluehallintovirastojen strategiset tavoitteet ovat virastojen ydinprosessien mukaisesti seuraavat:

- Hyvinvoiva yhteiskunta – Peruspalvelujen saatavuus ja laatu
- Tasa-arvoinen yhteiskunta – Perusoikeudet ja oikeusturva
- Turvallinen yhteiskunta – Asuin-, työ- ja elinympäristön terveellisyys ja turvallisuus



Aluehallintoviraston strategiset tavoitteet 2012–2015

Aluehallintovirastojen strategisten tulossopimusten valmistelu tapahtuu ylhäältä alaspäin. Tulossopiaajat laativat yhteisen tulossopimuspohjan kaikille aluehallintovirastoille. Tulossopimuspohjat lähetetään aluehallintovirastoille täydennettäväksi ja kommentoitaviksi. Aluehallintovirastojen strategisissa tulossopimuksissa on määritelty henkilöstökehitykset hallinnonaloittain. Strategisten tulossopimusten liitteenä on aluehallintovirastoista annetun asetuksen 14 §:n mukaisesti todettu määräraha-puutteet hallinnonaloittain. Hallinnonalakohtaisten määrärahojen lisäksi virastoille on varattu niin sanottu vapaasti kohdennettava määrärahaosuus.

Aluehallintovirastot raportoivat valtiovarainministeriölle ja muille ohjaaville ministeriöille ja keskushallinnon virastoille strategisten tulossopimusten toteutumisesta kaksi kertaa vuodessa. Lisäksi aluehallintovirastot laativat vuosittain toimintakertomukset. Ympäristöministeriö on asettanut aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden ohjausryhmän, jonka tavoitteena on varmistaa aluehallintovirastojen strateginen tulossopimus ympäristöministeriön toimialan tehtävissä sekä huolehtia ympäristölupavastuualueiden toiminnallisesta ohjauksesta.

2.22

Elinkeino-, liike- ja ympäristökeskusten suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä

ELY-keskusten yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. ELY-keskusten ohjaus tapahtuu ministeriöiden (SM, OKM, TEM, MMM, YM ja LVM) ja keskushallinnon virastojen (Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Maaseutuvirasto Mavi, Liikennevirasto Livi, Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus Tekes ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes) yhteistyönä ja ohjaus välitetään ELY-keskuskille pääasiallisesti koordinoivan ministeriön (TEM) kautta. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on sekä yleisohjaajan että substanssiohjaajan rooli suhteessa ELY-keskuksiin.

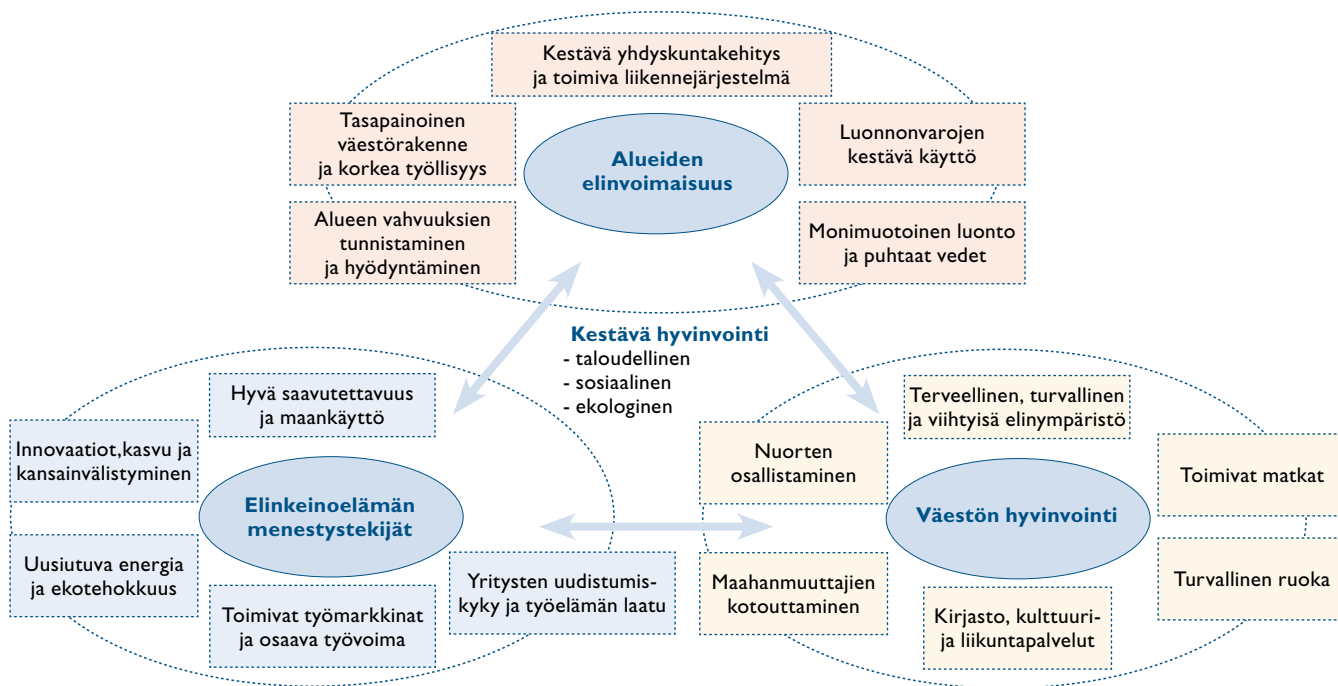
ELY-keskusten ohjauksen yhteensovittaminen ja ohjaavien ministeriöiden välisen yhteistyön varmistaminen tapahtuu ELY-keskusten valtakunnallisessa johtoryhmässä. Johtoryhmä käsittelee muun muassa asioita, jotka koskevat strategia-asiakirjaa ja strategisia tulossopimuksia, tuottavuus- ja talousarvioita sekä ohjauksen toimivuutta. ELY-keskusten johtoryhmän muodostavat keskuksia ohjaavien ministeriöiden kansliapäälliköt ja Liikenneviraston ylijohtaja. ELY-keskusten johtoryhmälle asioita valmistelee kolme poikkihallinnollista valmisteluryhmää: ohjauksen kehittämisen ryhmä, toiminnan kehittämisen ryhmä ja henkilöstö- ja hallintoasioiden ryhmä. Kaikissa valmisteluryhmissä on keskuksia ohjaavien tahojen, ELY-keskusten ja niiden henkilöstön edustajat. Ohjaus sisältää sekä tavoitteiden asetannan että niiden toteuttamiseen osoitettavat voimavarat.

ELY-keskusten strategisessa ohjauksessa on käytössä hallituskauden mittainen strategia-asiakirja ja vastaavasti hallituskauden mittaiset strategiset tulossopimukset. Lisäksi ohjaavat ministeriöt ja keskushallinnon virastot tekevät ELY-keskusten kanssa toiminnalliset tulossopimukset.

ELY-keskusten strategia-asiakirjan valmistelu tehdään työ- ja elinkeinoministeriön johdolla ohjaavien ministeriöiden yhteistyönä. ELY-keskuksia, maakuntien liittoja ja keskeisiä sidosryhmiä kuullaan valmisteluvaiheessa.

ELY-keskusten strategia-asiakirjassa 2012-2015 ei ole hallinnonalakohtaisia osuuksia ja tavoitteita, vaan lähtökohtana on ollut sektorit ylittävä näkökulma sekä eri vastuualueiden välisten synergioiden löytäminen. Strategiset tavoitteet kytkeytyvät seuraavaan kolmeen painopistealueeseen, joita yhdistävänä tekijänä on ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä hyvinvointi:

- Alueiden elinvoimaisuus
- Elinkeinoelämän menestystekijät
- Väestön hyvinvointi



Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategiset tavoitteet 2012–2015

Esityksen strategiseksi tulossopimukseksi laatii kukin ELY-keskus yhteistyössä toimialueensa maakunnan liittojen kanssa. ELY-keskusten strategiset tulossopimusneuvottelut käytiin vuonna 2011 ELY-keskusten yhdeksän keskuksen toimialuejaolla ja vastaavasti maakunnan liittojen yhdeksän yhteistoiminta-alueen jaon perusteella.

ELY-keskusten strategisten tulossopimusten liitteessä on ELY-keskuksista annetun asetuksen 18 §:n mukaisesti todettu ELY-keskuksille jaettavat määrärahapuitteet (=toimintamenomäärärahat). Työ- ja elinkeinoministeriö osoittaa toimintamenomäärärahat kullekin ELY-keskukselle yhtenä kokonaisuutena. Määrärahoja ei ole asetuksen 18 §:n 3 momentin mukaisesti määritelty hallinnonaloittain, vaan ELY-keskus päättää itse määrärahan tarkemmasta jaosta vastuualueittain ja yksiköittäin. Osana strategisen tulossopimuksen valmistelua kukin ELY-keskus valmistelee tulosvuodelle vastuualueittaisen toimintamenomäärärahojen käyttösuunnitelman sekä henkilöstösuunnitelman, jotka vahvistetaan strategisen tulossopimuksen solmimisen yhteydessä ja liitetään osaksi sopimusta. Käyttösuunnitelmien ja henkilöstösuunnitelmien valmistelu tehdään ELY-keskusten vastuualueiden yhteistyönä ja käsitellään kunkin ELY-keskuksen johtoryhmässä. Edellä kuvattu menettely käyttösuunnitelman ja henkilöstösuunnitelman valmistelusta ei kuitenkaan vastaa ELY-keskuksissa omaksuttua käytäntöä, vaan on jäänyt useimmissa ELY-keskuksissa yleisohjauksesta vastaavan työ- ja elinkeinoministeriön toiveeksi. Määrärahaajaosta vastuualueille ja yksiköille päättää ELY-keskuksen ylijohtaja.

ELY-keskusten toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan ohjaavan ministeriön tai keskushallinnon viraston johdolla toiminnallisia tulossopimuksia, joiden tavoitteena on yhteinen näkemys toimintavuoden tavoitteista ja tarvittavista voimavaroista. Toiminnalliset tulossopimukset täydentävät ELY-keskusten yhteistä strategia-asiakirjaa ja strategisia tulossopimuksia sisältäen myös lakisääteisten perustehtävien tavoitteita.

ELY-keskukset raportoivat työ- ja elinkeinoministeriölle ja muille niitä ohjaaville ministeriöille ja keskushallinnon virastoille strategisten tulossopimusten tavoitteiden toteutumisesta kaksi kertaa vuodessa.

Toiminnallisista tulossopimuksista ELY-keskukset raportoivat suoraan toiminnallisesta ohjauksesta vastaavalle ministeriölle tai keskushallinnon virastolle.

2.23

Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän arviointia ja ehdotukset

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten suunnittelu- ja ohjausjärjestelmiä koskevat säädökset ovat samanlaiset. Kuitenkin niiden soveltaminen käytäntöön on kehittynyt osittain samansuuntaisesti ja osittain erisuuntaisesti. Molemmissa strategia-asiakirjoissa 2012-2015 on tavoitteena sektorit ylittävä näkökulma ja eri vastuualueiden synergioiden löytäminen. Hallinnonalakohtaisista tavoitteista on luovuttu ja ne on laadittu ydinprosessi / painopistelähtöisesti.

Ohjauskäytännöt ja toteuttamistavat ovat osittain muotoutuneet erilaisiksi. Strategisten tulossopimusten laadintatapa on erilainen. Aluehallintovirastojen strategiset tulossopimukset laaditaan ylhäältä alaspäin ja ELY-keskusten päinvastoin. Keskushallinnon ohjaavat tahot tekevät aluehallintovirastojen tulossopimus pohjan, joka sisältää yhteiset tavoitteet. Aluehallintovirastot täydentävät ja kommentoivat tulossopimus pohjaa. ELY-keskukset laativat ensin strategiset tulossopimusesitykset, joita keskushallinnon ohjaavat viranomaiset kommentoivat ja ELY-keskukset niiden pohjalta tarvittaessa täydentävät.

Toiminnallisten tulossopimusten määrää molemmat virastot ovat pyrkineet vähentämään. Ministeriöt eivät enää tee aluehallintovirastojen kanssa toiminnallisia tulossopimuksia. ELY-keskusten osalta toiminnallisilla tulossopimuksilla on keskeinen ohjaava rooli. ELY-keskusten johtamisen ja toiminnallisten tulossopimusten to-

teuttamisen ja seurannan kannalta on todettu aiheelliseksi selkeyttää ja yhdistää toiminnallista ohjausta. Tavoitteena on vähentää toiminnallisten tulossopimusten määrää ja päästä vuonna 2014 siihen, että jokaisella vastuualueella on vain yksi toiminnallinen tulossopimus. Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö tekevät jo nykyisin yhden yhteisen toiminnallisen tulossopimuksen ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen kanssa. Tavoitteena on, että vuonna 2015 olisi mahdollista yhdistää kaikki toiminnalliset tulossopimukset yhdeksi yhteiseksi ELY-keskuksen toiminnalliseksi tulossopimukseksi.

Aluehallintoviranomaisten kolmiportainen suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä, johon kuuluvat strategia-asiakirjat, strategiset tulossopimukset ja ELY-keskusten toiminnalliset tulossopimukset, on moniportainen, byrokraattinen ja voimavaroja vievä. Tosin suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän strategista otetta on kyetty lisäämään.

Moniportaisuutta lisää se, että aluehallintoviranomaisten on toiminnassa otettava huomioon maakunnan liittojen laatimat maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmat ja huolehdittava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta niiden toteuttamista. Aluehallintouudistuksen selonteon valmisteluryhmän mukaan maakunnan liitot kokevat olevansa aktiivisesti mukana ELY-keskusten strategisten tulossopimusten valmistelussa. Sen sijaan yhteistyö aluehallintovirastojen strategisten tulossopimusten valmistelussa ei ole ollut kovin tiivistä.

Osa ELY-keskuksia ohjaavista ministeriöistä, erityisesti ympäristöministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö ovat aluehallintouudistuksen selonteon valmisteluryhmän mukaan arvostelleet ELY-keskusten ohjausta. Sitä pidetään raskaana, monikerroksisena, vaikeasti hallittavana ja resursseja vievänä. Lisäksi ympäristöministeriön mielestä erityisiä ongelmia on resurssi- ja substanssiohjauksessa. Ministeriö kokee vaikutusmahdollisuutensa resurssien kohdentamiseen vähentyneen ja vaikeuttaneen valtakunnallisesta näkökulmasta osaamisen ja resurssien kohdentamista.

Aluehallintovirastojen strategissa tulossopimuksissa on niiden liitteissä asetuksen mukaisesti esitetty toimintamenomäärärahat ja henkilöstökehykset hallinnonaloittain. Sen sijaan ELY-keskusten osalta ei ole noudatettu asetuksen säännöstä, vaan strategissa tulossopimuksissa toimintamenomäärärahat on osoitettu yhtenä kokonaisuutena ELY-keskukselle. ELY-keskuksen ylijohtaja päättää rahan jakamisesta vastuualueille. Työ- ja elinkeinoministeriön omaksuma menettely on aiheuttanut ristiriitoja ELY-keskuksia ohjaavien tahojen välille sekä määrärahojen että tuottavuusvähennysten kohdentamisessa (Aluehallintouudistuksen selonteon valmisteluryhmä).

Ympäristöministeriö pitää menettelyä asetuksen vastaisena ja edellyttää, että strategissa tulossopimuksissa esitetään toimintamenomäärärahat hallinnonalakohtaisesti. Ministeriölle kuuluu viime kädessä vastuu asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Ministeriö ei voi kantaa tätä vastuuta, ellei se voi vaikuttaa ELY-keskusten sisäiseen voimavarojen jakoon eikä ELY-keskusten väliseen ympäristötehtävien voimavarojen kohdentamiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö, eräät ohjaavat ministeriöt ja ELY-keskusten ylijohtajat katsovat, että omaksuttu toimintatapa soveltuu parhaiten ELY-keskuksille. ELY-keskuksen johto tuntee parhaiten viraston vastuualueiden tilanteet ja määrärahatarpeet. Tämä mahdollistaa myös resurssien joustavamman käytön yli vastuualueiden ja hallinnonalojen. Myös vastuualueiden välinen yhteistyö paranee ja voidaan päästä irti hallinnonalakohtaisesta operatiivisen toiminnan siiloutumisesta. Ympäristöministeriön halussa muuttaa ohjausta kysymys ei ole sektoriohjauksesta, vaan halusta turvata ympäristötehtäviä hoitavien vastuualueiden voimavarat ja asiantuntemus sekä huolehtia voimavarojen valtakunnallisesta tasapainosta.

Ympäristöministeriö samoin kuin ympäristöasioita käsittelevät vastuualueet ovat huolissaan voimavarojen kohdentamisesta virastojen sisällä. Toiminnasta vastaavan ministeriön tarve vaikuttaa henkilöstövoimavarojen määrään ja laatuun korostuu erityisesti, kun voimavarat vähenevät ja väheneminen kohdistuu sattumanvaraisesti

eri henkilöstöryhmiin ja vastuualueisiin. ELY-keskusten strategiaan tulossopimuksiin on liitetty toteamus, että resurssien oikealla kohdentamisella tulee varmistaa laissa määrättyjen perustehtävien hoitaminen siten, että asiakkaiden yhdenvertaiset palvelutarpeet, yleinen etu ja asioiden riippumaton käsittely turvataan.

Valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön roolit aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yleishallinnollisina ohjaajina ovat erilaiset. Valtiovarainministeriöllä ei ole aluehallintovirastoihin kohdistuvaa toiminnallista substanssiohjausta. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on kaksoisrooli ELY-keskusten ohjauksessa. Se toimii ELY-keskusten yleishallinnollisena ohjaajana ja toiminnallisena substanssiohjaajana elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueella. Tämän vuoksi työ- ja elinkeinoministeriön ohjausroolia ei voi tässä suhteessa pitää puolueettomana. ELY-keskusten yleishallinnollisen ohjaajan roolin riippumattomuus lisäisi muiden ohjaavien tahojen luottamusta.

Sunnittelu- ja ohjausjärjestelmää koskevat kehittämis ehdotukset:

► ELY-keskusten nykyisen ohjausjärjestelmän perusongelmana on se, että vastuualueiden voimavarat jakaa eri taho kuin se, joka asettaa sille tulostavoitteet. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strategiaan tulossopimuksiin tai jos niistä luovutaan, tilalle luotavaan sopimukseen tai vastaavaan tulee aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista annettujen asetusten mukaisesti ottaa hallinnonalakohtaiset määräraha-kehitykset ja myös henkilöstökehitykset eli jakaa toimintamenomäärärahat hallinnonaloittain. Molempien aluehallintoviranomaisten voimavarojen vähetessä ajantasaisella henkilöstösuunnittelulla on entistä tärkeämpi rooli. Virastojen henkilöstösuunnittelua on kehitettävä vastamaan nykyistä enemmän realistista tilannetta. Tämän vuoksi ja substanssiministeriöiden resurssiohjauksen vahvistamiseksi olisi valtion talousarviossa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintamenomomentin selvitysosaan lisättävä suunnitelma- tai arviotiedot henkilötövuosien jakautumisesta tehtävittäin tai vastuualueittain.

► Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten suunnittelu- ja ohjausjärjestelmää on kevennettävä ohjauksen strategista otetta kuitenkin heikentämättä. Tämä voidaan toteuttaa luopumalla joko strategia-asiakirjan tai strategisten tulossopimusten laatimisesta. Yhtenä vaihtoehtona on myös aluehallintoviraston ja ELY-keskuksen strategia-asiakirjan yhdistäminen yhdeksi asiakirjaksi. Strategia-asiakirja vastaa pitkälle hallitusohjelmassa aluehallintoviranomaisille esitettyjä tavoitteita. Jos luovutaan strategia-asiakirjasta, tulee vahvistaa strategisten tulossopimusten asemaa ja lisätä niihin tarvittaessa valtakunnallisia strategisia tavoitteita. Mikäli strategisista tulossopimuksista luovutaan, on luotava sopimusjärjestelmä tai vastaava, jolla toiminnallisesta ohjauksesta vastaava ministeriö pääsee vaikuttamaan hallinnonalakohtaiseen toimintamenomäärärahan jakoon aluehallintovirastojen ja ELY-keskuksen sisällä sekä valtakunnallisesti aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten kesken. Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla tapahtuvaa ELY-keskusten yleisohjausta tulee keventää ja antaa riittävästi tilaa alueella tapahtuvalle toiminnan yhteensovittamiselle.

► Toiminnallisten tulossopimusten roolia tulee vahvistaa ja niitä tulee edelleen kehittää. Tulossopimusten laatimisesta ei tule luopua. Yhteen vastuualuekohtaiseen tulossopimukseen tulisi päästä myös muiden vastuualueiden kuin ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen osalta. Sen sijaan ELY-keskuksen kaikkien vastuualueiden toiminnallisen tulosohtauksen sisällyttäminen yhteen toiminnalliseen tulossopimukseen olisi omiaan heikentämään substanssiministeriöiden ohjausta.

- ELY-keskusten yleisohjauksen tulee kuulua sellaiselle ministeriölle, esimerkiksi valtiovarainministeriölle, jolla ei ole omaa substanssivastuualuetta ELY-keskuk- sessa. Tämä vahvistaisi muiden ohjaavien tahojen luottamusta ELY-keskusten ohjauksessa.
- ELY-keskusten valtakunnallisen johtoryhmän asemaa ELY-keskusten ohjauk- sessa tulee vahvistaa ja selkeyttää. Ohjaavien ministeriöiden tulee nykyistä pa- remmin sitoututua ELY- keskusten ohjaukseen. Valtakunnallisella johtoryhmällä voisi esimerkiksi olla keskeinen rooli valtakunnallisesti tai muutoin merkittävien asioiden hoidon edistämisessä.

2.3

Voimavarat

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintamenot koottiin niitä edeltäneiden virastojen toimintamenomomenteilta kolmelle uudelle nettobudjetoidulle toiminta- menomomentille. Aluehallintovirastojen toiminta rahoitetaan valtiovarainministeriön pääluokkaan kuuluvalla aluehallintovirastojen toimintamenomomentilta ja sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan kuuluvalla työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenomomentilta. ELY-keskusten toiminta rahoitetaan työ- ja elinkeinomi- nisteriön pääluokkaan kuuluvalla ELY-keskusten toimintamenomomentilta. Sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten toimintaa on niiden ensimmäisten toi- mintavuosien aikana rahoitettu varsinaisten talousarvioiden lisäksi lisätalousarvioilla.

Aluehallintoviraston toimintamenomomentille 28.40.01 talousarvioissa 2010–2013 osoitetut määrärahat

Aluehallintoviraston toimintamenot (28.40.01)				
	2010	2011	2012	2013
TAE	48 138 000	50 005 000	51 298 000	54 481 000
LTAE I	0	0	0	
LTAE II	0	0	1 459 000	
LTAE III	1 900 000	4 745 000	1 500 000	
LTAE IV	643 000	0		
Yhteensä	50 681 000	54 750 000	54 257 000	54 481 000

ELY-keskusten toimintamenomomentille 32.01.02 talousarvioissa 2010–2013 osoitetut määrärahat:

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot (32.01.02)				
	2010	2011	2012	2013
TAE	215 078 000	208 406 000	206 179 000	209 095 000
LTAE I	1 000 000	0	0	
LTAE II	0	0	6 491 000	
LTAE III	521 000	2 157 000		
LTAE IV	1 272 000	0		
Yhteensä	217 871 000	210 563 000	212 670 000	209 095 000

Henkilötyövuosikehitys aluehallintovirastojen vastuualueilla vv. 2010–2011 *)

	Toiminta- menot 2010	Muut varat 2010	Yhteensä 2010	Toiminta- menot 2011	Muut varat 2011	Yhteensä 2011	Toiminta- menot Muutos-%	Muut varat Muutos-%	Yhteensä Muutos-%
Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue	378	23	401	363	21	384	-4 %	-5 %	-4 %
Pelastustoimi ja varautuminen -vastuualue	35	1	36	32	1	33	-9 %	-38 %	-10 %
Ympäristölupa- vastuualue	125	11	136	127	1	127	1 %	-93 %	-6 %
Poliisitoimen vastuualue	18	0	18	15	0	15	-18 %	0 %	-18 %
Työsuojelun vastuualue	436	0	436	409	1	410	-6 %	100 %	-6 %
Hallinto (ml. johto)	164	10	174	143	8	151	-13 %	-18 %	-13 %
Erikoistumis- yksiköt/ -tehtävät	62	4	66	61	7	68	-2 %	74 %	2 %
Yhteensä	1217	49	1266	1148	39	1187	-6 %	-21 %	-6 %

Henkilötyövuosikehitys ELY-keskusten vastuualueilla vv. 2010–2011 *)

	Toiminta- menot 2010	Muut varat 2010	Yhteensä 2010	Toiminta- menot 2011	Muut varat 2011	Yhteensä 2011	Toiminta- menot Muutos-%	Muut varat Muutos-%	Yhteensä Muutos-%
Elinkeinot, työ- voima, osaami- nen ja kulttuuri -vastuualue	1091	282	1373	1051	267	1318	-4 %	-5 %	-4 %
Liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue	588	8	596	569	7	576	-3 %	-13 %	-3 %
Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue	972	405	1377	916	351	1267	-6 % (-4 %)	-13 %	-8 %
Muut yksiköt	585	212	797	579	226	805	-1 %	7 %	1 %
Yhteensä	3236	907	4143	3115	851	3966	-4 %	-6 %	-4 %

*) lähde: Aluehallintouudistuksen selonteon valmisteluryhmä

ELY-keskuksissa henkilöstöä on palkattu toimintamäärärahojen ohella myös ohjaavien ministeriöiden substanssimäärärahoilla, EU-rakennerahastovaroin ja työllisyysvaroin. Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella oli vuonna 2011 substanssimäärärahoilla palkattua henkilöstöä noin 350 htv. Heitä oli eniten maa- ja metsätalousministeriön rahoittamissa vesivarojen hoito- ja käyttötehtävissä. Ympäristöministeriön substanssimäärärahoilla on ollut palkattuna yhteensä noin 40 htv.

Vuoden 2013 talousarvioesityksessä esitetään aluehallintovirastojen toimintamenoihin nettomäärärahaa 54, 481 miljoonaa euroa. ELY-keskusten toimintamenoihin esitetty nettomäärärahaa 209, 095 miljoonaa euroa. ELY-keskusten toimintamäärärahan mitoituksessa on otettu huomioon 8, 5 miljoonan euron vähennys tuottavuuden parantamisen ja aluehallinnon tehostamisen johdosta. Virastojen menoista lähes 85 % on henkilökunnan palkkamenoja, joten pääosa tehtävistä säästöistä kohdistuu henkilöstömenoihin. Molemmat virastot ovat toistaiseksi saavuttaneet tuottavuusvähennystavoitteensa. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristövastuualueiden näkemys on, etteivät ne nykyisen määrärahatason mukaisilla henkilöstöresursseilla pysty hoitamaan ympäristötehtäviään lainsäädännön edellyttämällä tasolla. Määrärahakehysten supistuessa tilanne muuttuu entistä huonommaksi.

Vuosia 2013–2015 koskevan kehyspäättöksen mukaan aluehallintovirastojen toimintamenokehykset supistuvat noin 2,5 miljoonaa euroa eli 5 % vuoteen 2012 verrattuna. Aluehallintovirastojen henkilöstövähennys on 58 htv (8 %) vuosina 2012–2015. Ympäristölupa -vastuualueiden henkilöstö vähenee 11 htv (7 %). Aluehallinnon uudistuksessa mukana olleiden virastojen tuottavuusohjelman vähentämistavoitteet siirtyivät uusiin virastoihin. Vuoteen 2011 asti toteutetun tuottavuusohjelman vähentämistavoitetta siirtyi aluehallintovirastoille ympäristöhallinnosta 4 htv ja nämä vähennykset on toteutettu vuosina 2010 ja 2011. Vuosien 2012–2015 tuottavuusohjelman vähentämistavoitteita ei kohdentunut ympäristölupatehtäviin, joten näitä tavoitteita ei siirtynyt aluehallintovirastoille. Vuosia 2013–2015 koskevat tuottavuustavoitteet, jotka koskevat myös ympäristölupavastuualueita, on asetettu aluehallintovirastoittain vuoden 2012 osalta sitovina ja vuosien 2013–2015 osalta alustavina tavoitteina. Tavoitteiden asettamisella pyritään paitsi aluehallintouudistukselle asetetun tuottavuustavoitteen edellyttämään henkilöstömäärän vähentämiseen, myös käytettävissä olevien voimavarojen tasaisempaan jakautumiseen virastoittain suhteessa työmäärään.

Vuosien 2013–2015 kehyspäättös merkitsee ELY-keskusten osalta toimintamenokehiksen supistumista noin 22 miljoonalla eurolla eli 11 % vuoteen 2012 verrattuna. ELY-keskusten sisällä ylijohtajat jakavat työ- ja elinkeinoministeriön ELY-keskuksille osoittamat toimintamäärärahat, joten vastuualuekohtaisia määrärahakehyyksiä ei ole tiedossa. ELY-keskusten henkilöstösuunnitelmien mukaan toimintamomentilta palkattavien laskennallinen henkilöstövähennys on noin 290 htv (9 %) vuosina 2012–2015. Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen henkilöstövähennys on noin 90 htv (11 %). Vuosina 2010–2011 suurin henkilöstötyövähennys ELY-keskuksissa oli ympäristö ja luonnonvarat-vastuualueella. Vuosien 2012–2015 tuottavuusohjelman tavoitteet pystytään ELY-keskuksissa toteuttamaan vuoteen 2015 mennessä luonnollisen poistuman kautta. Tuottavuusohjelman lisäksi ELY-keskuksiin kohdistuu vuosina 2012–2015 noin 15 miljoonan säästötarpeet tuottavuusohjelman mukaisen 16 miljoonan säästötarpeen lisäksi. Tämä tarkoittaa, että luonnollinen poistuma ei enää riitä säästöjen toteuttamiseen ja että ELY-keskusten nykyisten tehtävien hoito vaarantuu. Tämä edellyttää ELY-keskuksen tulevaisuuskuvan, tehtävien ja roolin uudelleen arviointia ja tehtävien priorisointia kaikilla vastuualueilla.

Myös seuraavalle vuodelle siirtyvien toimintamäärärahojen määrä on vuosittain laskenut molemmissa aluehallintoviranomaisissa ja sen arvioidaan olevan vuonna 2012 selvästi alle vähimmäismääränä pidettyä 8 %.

Ympäristöministeriön käytössä on määräraha (mom 35.10.22, Eräät ympäristömenot), jolla on voitu tukea myös aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristövastuualueiden toimintaa muun muassa luparuuhkien purkua, Itämeren suojelua, kaivosteollisuuden ympäristövalvontaa ja kaivosten lupakäsittelyä, seurantatoimintaa, laboratoriopalvelujen ja muiden palvelujen hankintaa sekä niiden toiminnan kehittämistä, kuten aluehallinnon ympäristötehtävien keventämishanketta, monikanavaisen asiapalvelun kehittämistä, koulutustoimintaa ja muuhunkin ympäristölain-

säädännön toimeenpanoa edistävään kehittämistoimintaan. Määrärahasta on varattu vuosittain aluehallintoviranomaisten kehittämistoimintaan noin 1 miljoonaa euroa.

Aluehallintovirastojen ja etenkin ELY-keskusten ympäristötehtävien resurssitilanteenne on huolestuttava. Virastojen henkilöstöstä yli 60 % on asiantuntijoita, joten säästöt kohdistuvat pääosin heihin. Erityisesti asiantuntemuksen ylläpitoon tarvittava kriittinen massa vähenee. Ydinosaamisen turvaaminen edellyttää myös mahdollisuutta rekrytointiin. Lisäksi on huolehdittava virastojen henkilöstön palkkakilpailukyvyistä. Ongelmana on myös pidetty sitä, ettei ympäristöministeriöllä ole mahdollisuutta vaikuttaa ELY-keskusten sisäiseen eikä valtakunnalliseen henkilöstövoimavarojen jakoon. Resurssiohjauksen ja substanssiohjauksen tulee tämän vuoksi olla yksissä käsissä. Ministeriön vastatessa hallinnonalansa toiminnan tuloksista tulee sillä myös olla mahdollisuus päättää tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien resurssien määrään ja laatuun sekä kohdentamiseen valtakunnallisesti.

2.4

Toiminnan maksullisuus

Kummankin aluehallintoviranomaisen julkisoikeudellisista suoritteista peritään maksuja valtion maksuperustelain nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten mukaisesti. Maksuperustelain 6 §:n mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (*omakustannusarvo*). Maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen on muun muassa ympäristönsuojeluun liittyvistä tai näihin verrattavista syistä perusteltua syytä. Lähtökohtana maksujen perinnässä on myös se, että maksutulot kohdennetaan niiden tehtävien menojen kattamiseen, joista maksut on peritty. Tällä on merkitystä toiminnan edellyttämien resurssien riittävyyteen ja maksujen perinnän motivaatioon.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristötehtävistä perittävien maksujen lähtökohtana on ollut selkeä pyrkimys kiinteisiin maksuihin tai sellaisiin maksuihin, jotka on sidottu selvästi nähtävällä tavalla käytettyyn työaikaan. Molempien virastojen maksuasetuksissa on säädetty ympäristöasioita hoitavien vastuualueiden ne suoritteet, joista peritään omakustannusarvoa alhaisemmat maksut.

Aluehallintovirastojen tulot koostuvat pääosin julkisoikeudellisista suoritteista saatavista nettoutettavista tuloista. Nettoutettavien tulojen osuus suhteessa virastojen koko toiminnan kustannuksiin on aluehallintouudistuksen selonteon valmisteluryhmän mukaan noin 9–10 %. Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus on ollut vajaat 60%. Kustannusvastaavuuden jäämistä selvästi alle 100 prosenttiin selittää pääosin se, että ympäristölupavastuualueen suoritteiden hinnoittelussa tavoitteena on pääsääntöisesti ollut 50 %:n kustannusvastaavuus.

ELY-keskukset saavat tuloja julkisoikeudellisten suoritteiden lisäksi liikeloudellisista suoritteista. Nettoutettavien tulojen osuus suhteessa virastojen koko toiminnan kustannuksiin on ollut edellä mainitun työryhmän mukaan noin 5 %. ELY-keskusten julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus on noin 60 %. ELY-keskuksissa ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen suoritteiden hinnoittelussa tavoitteena on pääsääntöisesti ollut 50 %:n kustannusvastaavuus. Viimeaikaiset selvitykset antavat viitteitä, että todellinen kustannusvastaavuus on vielä alhaisempi.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten maksupolitiikan kehittämisen tavoitteena tulee olla yhtenäinen maksupolitiikka, joka koskee virastojen kaikkia vastuualueita. Ympäristöasioiden suoritteiden kustannusvastaavuuden tasoa tulee tarkastella ja nostaa. Tavoite päästä ympäristöasioiden osalta täyteen kustannusvastaavuuteen ei

ole realistinen ottaen huomioon maksuperustelain poikkeamissäännös. Myös maksullisten suoritteiden tuottamiseen käytetyn työajan seuranta tulee kehittää ja ohjeistaa yhteneväisesti virastoissa ja vastuualueilla.

Ympäristöministeriössä on valmistunut ehdotus uudeksi ympäristönsuojelulaiksi. Ehdotuksella pyritään tehostamaan ympäristönsuojelun valvontaa lisäämällä sen suunnitelmallisuutta, käyttämällä riskiarviointia ja muuttamalla osa valvonnasta maksulliseksi. Valvontamaksun avulla ELY-keskukset ja kunnat voisivat turvata ympäristönsuojelun valvonnan voimavaroja. Jotta tavoite saavutettaisiin, tulisi maksutulot myös tosiasiallisesti ohjata valvonnan käyttöön sen voimavarojen turvaamiseksi ja joissain tapauksissa jopa lisäämiseksi vähentämättä muuta valvonnan rahoitusta. Lain säännöksellä luodaan mahdollisuus voimavarojen lisäämiseen uuden rahoituslähteen muodossa, mutta viime kädessä maksujen suuntaaminen valvontaan on valtion ja kuntien budjettivarojen käyttöä koskevien päätösten varassa.

Maksullisuuden piiriin kuuluisivat valvontaohjelman mukainen säännöllinen laitosvalvonta tarkastuksineen ja määräaikaishavainnot tarkastuksineen samoin kuin hallintopakkomennettelyihin liittyvät tarkastukset. Viranomaisen voisi periä maksun enintään suoritteiden keskimääräisen omakustannushinnan mukaan. Nykyisin ympäristönsuojelulain tai vesilain valvonnasta ei peritä maksuja. Lisäksi tulisi selvittää mahdollisuudet periä toiminnanharjoittajalta valvonnan tai luvituksen suorittamiseksi hankittujen tutkimusten tai selvitysten kustannukset. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:n nojalla luvan hakija tai toimenpiteen suorittaja on velvollinen suorittamaan tarkastus- ja valvontatehtävistä sekä muista viranomaistehtävistä kunnalle maksun, jonka perusteet määrätään kunnan hyväksymässä taksassa. Maksu voidaan määrätä perittäväksi jo ennalta.

Maksujen nettouttaminen edellyttää maksullisten päätösten tarkkaa arviointia toimintamenomäärärahoja mitoitettaessa. Maksujen kertyminen yli arvion johtaa siihen, että ylimeneviä tuloja ei lueta sen vastuualueen hyväksi, jonka toiminnasta ne ovat johtuneet, vaan ne kirjautuvat virastojen yhteisiin varoihin. Tämä ei motivoi vastuualueita ylittämään asetettuja tavoitteita.

3 Vireillä olevia kehittämishankkeita

Aluehallintoviranomaisten toimintaan vaikuttavat seuraavat, vireillä olevat laajat hallinnon kehittämistacoskevat hankkeet:

Kuntarakenneuudistus

Hallituksen kuntapolitiikan tavoitteena on toteuttaa koko maan laajuinen kuntauudistus, jonka tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Valtioneuvoston 7.6.2012 eduskunnalle antaman kuntauudistuksen etenemisestä koskevan tiedonannon mukaan vuosi 2013 on kuntien kuntajakoselvitysten ja kuntien yhdistymispäätösten tekemisen aikaa, vuosi 2014 tulee olemaan uusien kuntien valmistelun aikaa ja vuodet 2015-2017 uusien kuntien toteuttamisen aikaa. Kuntarakenteen muuttuminen tulee vaikuttamaan sekä valtion aluehallintoviranomaisten että erityisesti maakunnan liittojen aluejakoihin ja tehtäviin.

Keskushallinnon uudistaminen

Valtiovarainministeriö asetti joulukuussa 2011 keskushallinnon uudistushankkeen. Hankkeen toimikausi on 1.1.2012–31.12.2013. Hankkeen asettamisen taustalla oli pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman kirjaus, jonka mukaan valtion keskushallinnon uudistamistarpeista käynnistetään selvityshanke. Asettamispäätöksen mukaan hankkeen tavoitteena on:

- saada valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjaus yhtenäiseksi
- tukea nykyistä paremmin hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta julkisessa hallinnossa ja yhteiskunnassa
- lisätä henkilöstön ja taloudellisten resurssien liikkuvuutta ja edistää yhtenäisen toimintakulttuurinsyntymistä valtion hallinnossa
- selvittää yhtenä vaihtoehtona ministeriöiden muodostaminen yhdeksi virastoksi niin, että hanke ei muuta ministereiden asemaa valtioneuvoston jäsenenä ja ministeriönsä toiminnan johtajina.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma

Valtiovarainministeriö asetti 21.10.2011 Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma – hankkeen (VATU), joka korvaa valtionhallinnon tuottavuusohjelman. Hankkeen määräaika päättyy 30.4.2015. Ohjelman tavoitteena on aikaansaada tuloksellisuutta aidosti tuottavuutta lisäävin toimenpitein. Ohjelman tavoitteena on myös, että työ muuttuu entistä mielekkäämmäksi, asiakkaat kokevat palvelun laadun aiempaa paremmaksi ja työn yhteiskunnallinen vaikuttavuus nousee. Hankkeen valmistelussa otetaan huomioon siihen kytkeytyvät hankkeet, joita ovat henkilöstön osaamisen kehittäminen, työkyvyn ja osallisuuden parantaminen, johtaminen ja esimiestyö, ICT-kehittämishankkeet, valtionhallinnon rakenteellinen kehittäminen kuten keskushallinnon uudistaminen, asiakaspalvelurakenteen ja yhteispalvelun kehittäminen

sekä ohjausjärjestelmien, erityisesti tulosohtauksen kehittäminen. Hallinnonalakohdattaiset vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmat valmistellaan vuoden 2012 loppuun mennessä ja niistä päätetään kehysaikataulun mukaisesti.

TORI-hanke

Valtionhallinnon toimialariippumattomien tieto- ja viestintätekniisten (ICT) tehtävien kokoamishankkeen (TORI-hanke) toimikausi on 7.5.2012 - 31.12.2014. Hankkeen tavoitteena on koota sekä valtion ICT-palvelukeskusten että valtion virastojen toimialariippumattomat tieto- ja viestintätekniset tehtävät yhteen siten, että

- tehtävien kokoamisesta voidaan selvästi osoittaa koituvan kokonaistaloudellista säästöä valtionhallinnossa
- palveluiden toimintavarmuus ja palvelukyky turvataan myös siirtymävaiheessa
- uusi toimialariippumattomia tieto- ja viestintätekniisiä palveluja valtionhallinnolle tuottava palvelukeskus voi aloittaa toimintansa hankkeen valmisteleman suunnitelman mukaisessa aikataulussa
- muutoksessa noudatetaan valtion hyvää henkilöstöpolitiikkaa sekä valtioneuvoston periaatepäätöstä valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteessa ja sen nojalla annettuja ohjeita ja päätöksiä.

Edellä mainittujen lisäksi aluehallinnon virastoissa on vireillä useita toiminnan kehittämiseen liittyviä hankkeita. Aluehallintovirastojen *prosesseja on määritelty ja päivitetty ympäristö- ja vesilupien toimintamallit*. Aluehallintovirastojen *työntasaamisen toimintamallin kehittämistyöryhmä* kartoitti säädökset, joiden avulla työn tasaamista ja erikoistumista voidaan nykyisin järjestää, sekä aluehallintovirastojen erikoistumistehtävät. Työryhmä ehdottaa säädösmuutoksia, joiden perusteella on mahdollista määrätä aluehallintoviraston virkamies tekemään tilapäisesti toisen aluehallintoviraston tehtäviä esimerkiksi ruuhkatilanteissa tai tehtävissä, jotka toistuvat harvoin ja vaativat erityistä osaamista. Aluehallintovirastojen *resurssimittariston ja toiminnallisen tuloksellisuuden mittareiden kehittämistyöryhmä* täydensi ja täsmensi aluehallintovirastojen tulosohtauksessa ja voimavaroissa käytettäviä resurssimittareita sekä toiminnallisen tuloksellisuuden mittareita sekä kokosi mittarit ja niiden määrittelyt mittaristokäsikirjaksi.

ELY-keskusten osalta mainittakoon muun muassa ELY-keskusten CAF-arvioinneissa tunnistettujen vahvuuksien ja kehittämiskohteiden pohjalta valmisteltu ELY-keskusten *valtakunnallinen kehittämisohjelma*. Sen tavoitteena on luoda ELY-keskuksiin kokonaisvaltaisempi kehittämisote erillisten kehittämishankkeiden sijaan, hyödyntää täysimittaisesti toteutetun CAF-työskentelyn antia sekä määritellä ELY-keskusten toiminnan kehittämisen päälinjat vuosille 2012 ja 2013. Lisäksi ELY-keskusten *ydinprosesseista* on valmistunut esiselvitys. Mainittujen kehittämishankkeiden tavoitteena on vaikuttaa ELY-keskusten kehittämiseen, organisoitumiseen ja resurssien suuntaamiseen. ELY-keskusten toiminnan ja palvelujen sähköistämisen *kehitysohjelma (eELY)* sisältää toiminnan ja palvelujen sähköistämisen tavoitetilan, linjaukset sekä etenemissuunnitelman. Hanke vaikuttaa merkittävästi työskentelymahdollisuuksiin ja työvälineisiin ELY-keskuksissa. ELY-keskusten henkilökunta kokee, että useat samanaikaiset kehittämishankkeet vievä liikaa henkilökunnan voimavaroja eikä aikaa varsinaisiin substanssitehtäviin jää riittävästi.

ELY-keskuksissa on vireillä myös tie-, vesi- ja ympäristörakentamisen hankintamenettelyjen ja organisoimien kehittäminen (*Infra-hankintojen kehittäminen*). Infrahankinnoilla tarkoitetaan ELY-keskusten tie-, vesi- ja ympäristörakentamisen, kunnossapidon, suunnittelun ja niihin liittyvien konsultti- ja asiantuntijapalvelujen hankintaa. Asiaa valmistelleen työryhmän mukaan ELY-keskuksissa on mahdollista toteuttaa infraan liittyvä tuotanto- ja hankintatoiminta 20-25 % nykyistä pienemmällä henkilöresurs-

seilla kehittämällä hankintatointia ja sen organisointia suositusten mukaisesti. Infraan liittyvissä hankkeissa siirrytään pääosin tilaajaorganisaatioksi, jolloin hankitaan kokonaisratkaisuja, valmiita tuotteita ja palveluja. Tuotannollisesta toiminnasta luovutaan vuoteen 2015 mennessä. Kaikki valmisteluun osallistuneet tahot ovat olleet yksimielisiä infrahankintojen yhteisestä tuotteistuksesta ja toimintajärjestelmästä. Ne on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2013 alkupuolella. Sen sijaan hankintatoimen organisoinnista ELY-keskuksissa on erilaisia näkemyksiä. Toiset kannattavat hankintojen koordinoitua vastuualueiden ulkopuolelle sijoitetusta ja ylijohdajan alaisuudessa toimivasta yksiköstä, esimerkiksi strategiayksiköstä käsin. Toiset kannattavat hankintojen koordinaatiota vapaaehtoisen yhteistyön pohjalta, kuten tiedon vaihdon pohjalta. Hankkeen jatkovalmistelussa otetaan huomioon myös ELY-keskusten muiden hankintojen kehittämismahdollisuudet sekä yhteistyö muiden toimijoiden kuten ohjaavien ministeriöiden ja keskusvirastojen sekä kuntasektorin kanssa. Ympäristö- ja luonnonvarat-vastuualueella on siirrytty omajohtoisesta työstä pääosin rakennuttamiseen. Rakennuttamisaste oli vuonna 2009 yli 90 %. Rakentamistoiminnassa oli tuolloin 107 htv.

Ympäristöhallinnossa on vireillä seuraavat kehittämishankkeet, joilla on vaikutuksia alueellisiin ympäristötehtäviin ja niiden organisointiin:

Ympäristösuojelulainsäädännön uudistaminen

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa todetaan, että ”ympäristönsuojelulain ja -asetuksen kokonaisuudistus toteutetaan tavoitteena turvata ympäristöarvot, torjua ilmastonmuutosta sekä edistää materiaalihakkuutta ja jätteen synnyn ehkäisyä. Samalla toteutetaan muita ympäristönsuojelulain lupa- ja ilmoitusjärjestelmän toimivuutta ja lain rakenteen selkeyttä parantavia uudistuksia. Luotoarvojen huomioon ottamisen sisällyttäminen ympäristönsuojelulakiin ja sen vaikutukset selvitetään. Edistetään poikkihallinnollista yhteistyötä ympäristönsuojelun, yhdyskuntasuunnittelun, maa- ja metsätalouden sekä elinkeinopolitiikan välillä. Selkeytetään ympäristölupajärjestelmää muun muassa poistamalla kaavoituksen, ympäristövaikutustenarvioinnin ja ympäristölupamenettelyn päällekkäisyyksiä soveltuvien osin hyvää ympäristönsuojelun tasoa ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia heikentämättä.”

Ympäristöministeriö asetti 30.11.2011 ympäristönsuojelulain ja -asetuksen sekä eräiden muiden säädösten uudistamishankkeen. Hankkeen määräaika on 31.12.2013.

Hankkeen alatyöryhmissä valmistunut ehdotus uudeksi ympäristönsuojelulaiksi on lausunnolla 7.1.2013 saakka. Ehdotuksella päivitetäisiin ympäristönsuojelulaki vastaamaan EU:n lainsäädäntöä ja Suomen nykyisen perustuslain vaatimuksia. Ehdotetuilla muutoksilla turvattaisiin ympäristöarvoja, torjuttaisiin ilmastonmuutosta ja ehkäistäisiin jätteen syntyä. Uudistus selkeyttäisi ympäristölupajärjestelmää ja lisäisi sen suunnitelmallisuutta. Lain soveltamisala, keskeiset periaatteet ja velvollisuudet säilyisivät pääosin ennallaan.

Ympäristönsuojelulain uudistuksella vastataan myös tarpeeseen tiukentaa kaivos-toiminnan ympäristösääntelyä. Valvontamaksuja koskevilla ehdotuksilla edistetään toiminnanharjoittajien vastuuta osallistua valvonnan kustannuksiin.

Yksi uudistuksen keskeisistä tavoitteista on tuoda EU:n teollisuuspäästädirektiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Uudistettu ympäristönsuojelulaki toisi Suomen lainsäädäntöön direktiivin mukaisten suurten laitosten lupaharkinnan erityissäännökset. Laitosten tulisi muun muassa noudattaa parhaan käyttökelpoisen tekniikan päätelmiä, jotka vahvistetaan Euroopan komission päätöksellä. Tavoitteena on parhaan käyttökelpoisen tekniikan avulla vähentää ympäristöhaittoja kuten päästöjä, jätteitä, vedenkulutusta sekä energian ja materiaalien kulutusta.

Lakiehdotus lisäisi ennakoiavuutta, sillä se mahdollistaisi toiminnan sijoituspaikan luonnonarvojen nykyistä paremman huomioon otamisen lupamenettelyssä. Uudistuksen myötä sijoituspaikan valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävät luonnonarvot voi-

taisiin ottaa huomioon silloin, kun lupaa harkitaan. Näin toiminnanharjoittajalla olisi jo hankkeen suunnitteluvaiheessa tiedossa, soveltuuko tietty paikka tarkoituksiin vai ei.

Lain luonnonarvojen huomioon ottamista sääntelevä pykälä koskisi vain sellaisia toimintoja, joilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tällaisissa hankkeissa lupahakemukset käsittelee aina aluehallintovirasto. Pykälää ei sovellettaisi toimintoihin, joissa ympäristöluvan ratkaisee kunta. Pykälää ei myöskään sovellettaisi, jos toiminnan sijoituspaikalla on voimassa asemakaava tai sijoituspaikan luonnonarvot olisi lupaharkinnan kannalta jo riittävästi selvitetty maakunta- tai yleiskaavassa.

Lakiehdotuksella tehostetaan ympäristönsuojelun valvontaa lisäämällä sen suunnitelmallisuutta ja käyttämällä riskiarviointia. Muutoksen myötä osasta valvontaa tulisi maksullista. Maksun avulla ELY-keskukset ja kunnat voisivat turvata ympäristönsuojelun valvonnan voimavaroja. Valvontamaksun suuruus perustuisi arvioon valvonnan vaatimasta työmäärästä. Eniten ympäristöä kuormittavat ja siten eniten valvontaa vaativat laitokset maksaisivat eniten. Valvontamaksujen suuruusluokkaa ei ole vielä määriteltä.

Lupamenettelyä koskevat säännökset säilyisivät pääsääntöisesti ennallaan. Kunnille kuitenkin tulisi mahdollisuus hakemuksen kautta saada omaan toimivaltaansa osa laitoksista, jotka nyt kuuluvat aluehallintoviraston toimivaltaan. Uudistuksella myös lisättäisiin lupaviranomaisten sähköistä tiedottamista lupahakemuksista ja päätöksistä.

Ehdotus ei muutta aluehallintoviranomaisten toimivaltasuhteita tai valtion ja kuntien työnjakoa. ELY-keskuksille ei ehdotuksen myötä tulisi lisää tehtäviä, sillä ympäristölupahakemuksista annettavissa lausunnoissa otetaan jo tällä hetkellä kantaa asioihin, joista myös uudistuksen myötä olisi lausuttava. Lausuntojen antaminen saattaisi jatkossa vaatia hieman enemmän työtä, mikäli luonnonarvojen osalta lausuntojen olisi oltava nykyistä tarkempia.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointi

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan on kirjattu maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnin toteuttaminen tällä hallituskaudella. Arviointitarpeen taustalla on lain voimassaoloaikana monin tavoin muuttunut toimintaympäristö. Arvioinnin tueksi ympäristöministeriö asetti 14.2.2012 seurantaryhmän, jonka tehtävänä on seurata ja edistää arvioinnin suorittamista sekä käsitellä eri tahoilla laadittavien selvitysten tuloksia ja niistä tehtäviä johtopäätöksiä. Arviointi tehdään vuoden 2013 loppuun mennessä. Tämän hallituskauden muutostarpeista laaditaan arvio vuoden 2012 loppuun mennessä ja siinä erityistä huomiota kiinnitetään kuntarakenteen uudistamiseen liittyviin kysymyksiin.

Muuttuneeseen toimintaympäristöön liittyvistä kysymyksistä voidaan mainita esimerkiksi ilmasto- ja energiapolitiikka, jonka merkitys on maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen voimakkaasti kasvanut. Myös kuntarakenteen uudistuminen on käynnissä ja valtion aluehallintoa on koottu laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Kansalaisyhteiskunnan sekä yksityisen ja julkisen sektorin suhteissa on tapahtunut muutoksia. Kaupunkiseutujen kasvu, väestö- ja ikärakenteen muutokset ja elinympäristöön kohdistuvien odotusten lisääntyminen ovat myös esimerkkejä kehityssuunnista, joiden merkitystä lain toimivuuden kannalta on syytä arvioida.

Lisäksi ympäristöministeriön hallinnonalalla on tehty tai tekeillä seuraavat lain-säädännön toimivuutta koskevat arvioinnit:

Luonnonsuojelulain toimivuuden arviointi valmistui tammikuussa 2011. Toimivuusarvioinnin edellyttämät lainsäädännön tarkistamistarpeet linjataan luonnon monimuotoisuutta koskevassa strategiassa ja toimintaohjelmassa syksyllä 2012.

Ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (YVA-lain) toimivuusarviointi valmistui keväällä 2012. Vuonna 2012 käynnistyi YVA-asetuksen hankeluettelon ajantasaisuutta koskeva selvitys. YVA-menettelyn alueellisen yhtenäisyyden edistämistä

tä selvitetään työryhmässä. EU-komissio on antanut ehdotuksen YVA-direktiivin muuttamiseksi.

Maa-aineslain toimivuuden ja vaikuttavuuden arviointi toteutetaan vuoden 2012 aikana.

Ympäristöhallinnon alueellisiin tehtäviin ja niiden organisointiin vaikuttavat lisäksi seuraavat ympäristöhallinnossa tehdyt ja vireillä olevat hankkeet:

ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat-vastuualueen tehtävien järjestämisvaihtoehdot (YM/ raportteja 17/2012)

Ympäristöministeriö asetti ELY-keskusten ympäristötehtävien (YM:n toimialan ja MMM:n vesivaratehtävien) keventämishankkeen kesäkuussa 2011. Keventämisellä tarkoitetaan ympäristötehtävien hoidon järjestämistä siten, että ELY-keskukset selviävät ydintehtävistään henkilövoimavarojen vähentyessä voimakkaasti. Selviäminen edellyttää tehtävien priorisointia, vaikuttavuudeltaan vähäisten tehtävien karsimista, nykyistä tuottavampien ja sujuvampien toimintatapojen omaksumista sekä töiden ja työnjaon uudelleen järjestämistä.

Hankkeen loppuraportissa on tarkasteltu ELY-keskuksia koskevia kehittämishankkeita ja ohjelmia sekä niiden vaikutuksia ympäristötehtävien hoitoon ja töiden järjestämiseen. Tehtäväalueittain on selvitetty tehtävien hoidon nykytilannetta, tehty toimenpide-ehdotuksia ja arvioitu ehdotusten vaikutuksia. Ympäristö ja luonnonvarat-vastuualueella on jo ennen aluehallintouudistusta tehty kehittämistoimenpiteitä tuottavuuden parantamiseksi, mutta niiden toimeenpanoa tulee edelleen jatkaa. Raportti sisältää myös ehdotuksia jatkohankkeiksi, joita on muun muassa parhaiden käytäntöjen ja toimintatapojen kehittäminen ympäristöhallinnon aluehallinnon tehtävissä. Ympäristöministeriö asetti 31.8.2012 toimintamallien ylläpitoryhmät kehittämään ja ylläpitämään aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueen ja ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat-vastuualueen keskeisten tehtävien toimintamalleja. Työn tavoitteena on parantaa toiminnan laatua, tuottavuutta ja tehokkuutta sekä lisätä palvelun yhtenäisyyttä ja tasapuolisuutta.

Ympäristöhallinnon monikanavaisen asiakaspalvelun kehittäminen

Ympäristöhallinnon keventämishankkeen jatkotyönä ympäristöministeriö käynnisti 1.9.2012 ympäristöhallinnon monikanavaisen asiakaspalvelun kehittämishankkeen. Tavoitteena on vuoden 2013 loppuun mennessä luoda toimintamalli, jolla ympäristöhallinnon tehtävissä voidaan siirtyä lähivuosina monikanavaiseen palvelumalliin, järjestää mallin pilotointi sekä määritellä ELY-keskusten tehtävät uudessa toimintamallissa. Tavoitetilassa asiakaspalvelut tuotetaan laadukkaasti, yhdenmukaisesti, kustannustehokkaasti ja tarkoituksenmukaisella tavalla kolmessa rinnakkaisessa palvelukanavassa: valtakunnallisessa verkkopalvelussa (ymparisto.fi), valtakunnallisessa ympäristöasioiden asiakaspalvelukeskuksessa (Y-ASPA) sekä asiakaspalveluna ELY-keskuksissa. Tavoitteena on asiantuntijaresurssien tehokkaampi käyttö asiantuntijuutta vaativiin ydintehtäviin, asiakaspalvelutehtävien valtakunnallinen keskittäminen asiakaspalvelun ammattilaisille ja mahdollisimman laaja itsepalvelun tarjonta verkkosivuilla.

Valtakunnalliset verkkopalvelut ovat asioinnin ensisijainen palvelukanava, joka tarjoaa tietoa ympäristöasioista ja toimii sähköisen asioinnin ympäristönä. Valtakunnallisen asiakaspalvelukeskuksen palveluita tarjotaan verkkoasioinnin jälkeen seuraavana palvelukanavana. Syvempää asiantuntemusta ja pidempiaikaista palvelua vaativat asiakasyhteydenotot ohjataan sieltä ensikontaktin jälkeen ELY-keskuksen asiantuntijalle. Asiakaspalvelukeskukseen voi ottaa yhteyttä puhelimitse, sähköpostilla, verkkopalvelun kautta ja jatkossa muillakin sähköisillä tavoilla. ELY-keskuksissa tarjottava asiakaspalvelu on asiantuntijapalvelua, jossa paneudutaan syvällisemmin asiakkaan tilanteeseen ja ratkaisujen hakemiseen.

Ympäristön tilan seurantojen kehittämishanke

Ympäristöministeriön valmisteleva ympäristön tilan seurannan strategia (YM:n raportteja 23/2011) valmistui kesäkuussa 2011. Se määrittelee ympäristötiedon keruulle, varastoiselle ja hyödyntämiselle strategiset tavoitteet, niiden toteuttamisen keinot ja toimenpiteet vuoteen 2020. Strategiakauden keskeisin tavoite on korvata työvoimavaltaisia menettelyjä ajallisesti ja alueellisesti kattavilla menetelmillä uusia teknologioita täysmääräisesti hyödyntäen ja mahdollistaa säädöksiä edellyttämä tiedon tuotanto nykyistä vähäisemmällä voimavaroilla. Seurantojen kehittäminen strategian linjausten mukaisesti ja uuden seurantaohjelmakauden valmistelu jatkuu SYKEN johdolla 1.10.2011 käynnistyneessä ympäristön tilan seurantojen kehittämishankkeessa.

Selvitys ELY-keskusten roolista maankäyttö- ja rakennuslain mukaisina viranomaisina

Ympäristöministeriö on 26.10.2012 käynnistänyt osana maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointia selvityksen, jossa arvioidaan ELY-keskusten kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää viranomaistoimintaa muuttuneessa toimintaympäristössä. Selvitystyön tekee oikeustieteen kandidaatti, valtiotieteen maisteri Auvo Haapanala. Selvitystyön määräaika on 15.2.2013. Selvityksen tarkoituksena on arvioida ELY-keskusten kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää viranomaistoimintaa. Lisäksi selvitetään miten ELY-keskusten organisaatio, resurssit ja tulosohtaus tukevat näiden tehtävien hoitoa. Tehtävänä on myös selvittää kaavaohjauksen käytänteitä, saatua palautetta sekä onko ELY-keskusten toiminta yhdenmukaista maan eri osissa.

4 Selvitystyön aikana esiin tullutta

Selvitystyön aikana olen kuullut ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön johtoa ja asiantuntijoita, aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten johtoa ja henkilöstöä sekä lähes 40 asiantuntijaa ja yhteistyötahon edustajaa. Yhteistyö selvitysmies Rauno Saaren kanssa on ollut hyvin kiinteätä. Myös aluehallintouudistuksen arviointia ja eduskunnalle annettavan selontekoa valmistelevan ryhmän kanssa olen tehnyt yhteistyötä.

Kuulemisten yhteydessä on tullut esille edellä käsiteltyjen lisäksi seuraavia aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tehtäviä ja toimintaa koskevia näkökohtia. Lisäksi selvitysmies Rauno Saaren raporttiin sisältyy ELY-keskusten osalta kehittämisehdotuksia toimintatapojen, johtamisen ja hallinto- ja tukitehtävien, sähköisen palvelujen ja ICT-tehtävien osalta. Tämän selvitystyön aikana on tullut esille samoja kehittämissuhteita.

4.1

Alueellisia ympäristötehtäviä koskevia havaintoja

Molempien virastojen henkilökunnan taholta on tullut esille kysymys organisaatiomuutoksen ajankohdasta. Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset ovat toimineet vajaat kolme vuotta. Uusien virastojen käynnistysvaihe oli varsin työläs ja vei aikaa substanssiasioilta. Myös aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten oman kulttuurin luominen on vasta alussa. Virastoissa on ollut vireillä useita kehittämishankkeita, joiden tulokset alkavat vasta nyt tulla esille. Uuden organisaatiomuutoksen pelätään vievän voimavaroja varsinaiselta työnteemiseltä. Lisäksi useiden ja osittain päällekkäistenkin kehittämishankkeiden koetaan ELY-keskuksissa nykyisin vievän liikaa voimavaroja ilman, että niistä on saatu konkreettisia tuloksia.

Aluehallintouudistuksen tavoitteena oli lisätä erityisesti ELY-keskuksen vastuualueiden yhteistyötä ja löytää synergiaetuja. ELY-keskusten vastuualueiden välinen yhteistyö, synergia ja vuorovaikutus on lisääntynyt. Synergiahyödyt ovat kuitenkin vielä olleet suhteellisen vähäisiä. Liikenteen ja alueidenkäytön yhteistyö on useimmissa ELY-keskuksissa jo hyvin toimivaa. Näin oli jo ennen aluehallintouudistustakin. Maatalouden tukiasioissa, ympäristötukien valvonnassa ja eläinsuojien valvonnassa yhteistyön kehittämistä selvitetään. Jo alkanutta yhteistyötä kalatalous- ja vesiasioissa pidetään tarpeellisena edelleen kehittää. Lisäksi on tuotu esille se, että ympäristöasioiden kuuluminen ELY-keskukseen ja niiden huomioon ottaminen jo asioiden valmisteluvaiheessa, on vähentänyt virheinvestointeja elinkeinotoiminnassa. Toisaalta on tunnistettava se tosiasia, että ELY-keskusten eri vastuualueiden näkökulmat ja intressit voivat poiketa toisistaan ja vastuualueiden välille syntyy intressiristiriita.

Ympäristö ja luonnonvarat-vastuualueen itsenäinen ja riippumaton asema ei poista tätä ongelmaa. ELY -keskusten vastuualueiden erilaiset roolit on pidettävä erillään. Myös ELY-keskuksen antamissa lausunnoissa toivotaan selvästi tuotavan esille eri vastuualueiden kanta, vaikka ne olisivatkin erisuuntaisia.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten voimavarojen vähentymisestä ja asiantuntemuksen häviämisestä ollaan hyvin huolestuneita. Ympäristöongelmat monimutkaistuvat ja vaativat entistä monipuolisempaa osaamista. ELY -keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueet peräänkuuluttavat ympäristöministeriön resurssiohjausta. Myös ministeriön kokonaisvaltaista ohjausotetta toivotaan vahvistettavan. Jatkuva määrärahojen niukkuus ja säästäminen heikentävät henkilöstön työmotivaatiota.

Kuulemisten yhteydessä tuotiin usein esille tarve tarkistaa nykyisten aluehallintoviranomaisten aluejakoa. Erityisesti viitattiin vireillä olevaan kuntarakennemuutokseen ja sen vaikutuksiin ELY-keskusten aluejakoon ja lukumäärään.

Sidosryhmien ja asiakkaiden taholta kiinnitettiin huomiota asiakasnäkökulman parempaan huomioonottamiseen. Erityisesti virkamiesten tavoitettavuus, puhelinpalvelut ja internet-sivustot saivat negatiivista palautetta myös ympäristötehtävien osalta. Asiakaspalvelukeskusta ja sähköisten palvelujen laajentamista odotetaan myös ympäristöasioihin. Ympäristötehtävien jakautuminen kahdelle eri virastolle, joiden aluejaot myös poikkeavat toisistaan, koetaan asiakkaiden kannalta ongelmalliseksi erityisesti ympäristö- ja vesilupien käsittelyn ja valvonnan osalta. Asiakkaiden taholta kiinnitettiin huomiota myös ympäristölupien käsittelyaikojen pidentymiseen.

Aluehallintoviranomaiset hoitavat pääsääntöisesti tehtäviään toimialueellaan. Molemmat aluehallintoviranomaiset voivat hoitaa tehtäviä myös omaa aluettaan laajemmin, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa virastojen toimintaa ja voimavarojen käyttöä, parantaa palveluiden saatavuutta ja turvata erityisasiantuntemuksen saatavuutta. ELY-keskukset ovat erikoistuneet tiettyihin ympäristötehtäviin ja eräitä ympäristötehtäviä hoidetaan valtakunnallisesti. Näihin tehtäviin käytetään ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella vuosittain noin 50 htv, joista ympäristöministeriön hallinnonalan tehtäviin runsaat 30 htv. Erikoistumistehtäviä ovat muun muassa meluntorjunnan, kalankasvatuksen, metsä- ja kemiateollisuuden ja turvetuotannon ympäristönsuojelun sekä kaivannaistoiminnan ympäristöturvallisuuden asiantuntija- ja kehittämistehtävät ja saimaannorpan suojelu. Valtakunnallisesti hoidettavia tehtäviä ovat muun muassa jätehuollon tuottajavastuuvälvonta, ympäristökasvatuksen asiantuntijatehtävät, arktisen ympäristöyhteistyön asiantuntijatehtävät. Toimialueen laajentamisesta säädetään erillislainsäädännössä, valtioneuvoston asetuksella tai siitä sovitaan tulosneuvotteluissa. Mahdollisuuksia tällaisiin järjestelyihin ja erilaisten yhteistyömuotojen käyttöön tulee lisätä ja niiden käyttöönottoa helpottaa. Aluehallintovirastojen osalta selvitetään myös mahdollisuuksia tasata eri järjestelyin aluehallintovirastojen työtaakkaa. Tätä kehitystä tulee jatkaa toiminnan tehostamiseksi ja riittävän asiantuntemuksen turvaamiseksi.

Mahdollisuuksia aluehallinnossa hoidettavien ympäristötehtävien karsimiseen on selvitetty monessa yhteydessä, viimeksi vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaan kuuluvassa ydintoimintoanalyysiprosessissa. Tehdyt ehdotukset tulee arvioida ja ryhtyä mahdollisimman pian toimenpiteisiin niiden toteuttamiseksi, jotta myös tätä kautta saataisiin helpotusta voimavaratilanteeseen. ELY-keskusten ympäristötehtävien osalta kesäkuussa 2012 valmistui ns. keventämishankkeen esitys (YM:n raportteja 17/2012), joka sisältää ehdotuksia ympäristötehtävien hoidon järjestämisestä niin, että ELY-keskukset selviävät ydintehtävistään voimavarojen vähetessä. Siihen sisältyy myös ehdotuksia eräiden vaikutukseltaan vähäisten tehtävien karsimisesta.

Kaikki ELY-keskukset ostavat vaihtelevassa määrin palveluita. Ympäristö ja luonnonvarat-vastuualueen laboratoriopalvelut hankitaan kaikkialla ostopalveluina. Muita keskeisiä ostopalveluita ovat biologisen seurannan määrityksiin, lajisuojeluun, luonnonsuojelualueiden merkintään, METSO-kohteiden arviointiin, suunnitteluun,

rakentamiseen ja maaperätutkimuksiin ja mittauksiin liittyvät työt. Vuoden 2012 talousarvioon sisältyy momentille 35.10.22. Eräät ympäristömenot 3 miljoonan euron määräraha ELY-keskusten laboratorio- ja muiden ympäristötehtävien ostopalvelujen hankintaan. Ostopalvelujen käyttö edellyttää palveluntarjoajien kilpailuttamista. Kilpailuttamista pidetään työläänä. Kilpailutuksen ja tilaajaosaamisen kehittäminen ELY-keskuksissa on tästä syystä tarkoituksenmukaista. Työ- ja elinkeinoministeriö onkin perustanut hankintojen kehittämistä tarkoittavan hankkeen.

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden tehtävät ovat viranomaisten hoitamia julkisia hallintotehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Näiden tehtävien osalta palvelujen ulkoistaminen ei tule kysymykseen.

Ulkoistamisen haittana on pidetty osaamisen vähenemistä. Riittävää tilaajaosaamista on kuitenkin pidettävä yllä. Keskittämisestä ja erikoistumisesta olisi etua joidenkin hankintojen tilaamisessa. Ulkoinen palvelu voi olla myös kallista eikä toimintamallilla aina ole saavutettu taloudellisia säästöjä. Hankintojen avaaminen vapaalle kilpailulle alentaa kuitenkin pääsääntöisesti kustannuksia. Ostopalvelujen käyttöä tulee kuitenkin laajentaa nykyisestään kaikilla ELY-keskusten vastuualueilla.

5 Organisaatiovaihtoehdot ja niiden arviointi

Työn tavoitteena on selvittää nykyiselle toimintatavalle vaihtoehtoisia järjestämistapoja hoitaa alueellisia ympäristötehtäviä siten, että ympäristön tilan kannalta keskeisiä lakisääteisiä tehtäviä voitaisiin hoitaa nykyistä tehokkaammin sekä asiakkaiden että voimavarojen kannalta. Toimeksiannon mukaan ensisijaisena tarkasteluvaihtoehtona on nykyiseen aluehallintorakenteeseen perustuva tehtävien uudelleen organisointi. Seuraavassa käsittelen eri vaihtoehtoja siinä järjestyksessä kuin ne on mainittu ympäristöministeriön toimeksiantokirjeessä.

Muina organisaatiovaihtoehtoina on selvitystyön aikana tullut esille:

- aluehallinnon nykyrakenne, muutetaan ohjaussuhteita
- yksi aluehallintoviranomainen tai valtakunnallinen aluehallintoviranomainen
- valtakunnallinen ympäristöhallinto.

5.1

Ympäristötehtävien kokoaminen aluehallintovirastoihin

Ympäristötehtävät käsittävät kaikki aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueella ja ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella nykyisin hoidettavat tehtävät. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueella hoidetaan ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset lupa- ja muut hakemusasiat. Vastuualueella on itsenäinen ja riippumaton asema eikä vastuualueelle saa antaa muita sellaisia tehtäviä, jotka voivat vaarantaa lupa- ja muiden hakemusasioiden käsittelyn riippumattomuuden.

ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue hoitaa ympäristönsuojelua, alueiden käyttöä, rakentamisen ohjausta, kulttuuriympäristön hoitoa, luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä sekä vesivarojen käyttöä ja hoitoa koskevat asiat. Lisäksi ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue valvoo yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoisuutta, ehkäisee ja torjuu ympäristövahinkoja ja -haittoja, huolehtii valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä huolehtii ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta. Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella on itsenäinen asema. Vastuualueen toiminta on järjestettävä niin, että riippumattomuus ja puolueettomuus asioiden käsittelyssä on turvattu. Lisäksi ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella hoidettavien valvontatehtävien hoitaminen on järjestettävä siten, että asioiden puolueeton käsittely varmistetaan.

Aluehallintovirastojen tehtävänä on edistää alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. ELY-kes-

kusten tehtävänä on edistää alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä.

ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella hoidettavien tehtävien siirtäminen aluehallintovirastoihin merkitsisi kaikkien aluehallinnossa hoidettavien ympäristötehtävien kokoamista yhteen viranomaiseen. Ympäristö- ja vesilupien puolueeton ja riippumaton käsittely edellyttää niiden käsittelyn sijoittamista itsenäiseen ja riippumattomaan yksikköön. Myös valtion vesitaloushankkeiden luvanhaltijuuden ja niitä koskevan luvituksen kuuluminen samaan virastoon edellyttää näiden asioiden käsittelyn eriyttämistä. Vastaavanlainen järjestely oli aikaisemmin alueellisissa ympäristökeskuksissa.

Ympäristöasioiden kokoaminen yhteen virastoon vahvistaisi ympäristöön vaikuttavien asioiden kokonaisvaltaista ja monipuolista käsittelyä. Lisäksi se parantaisi näihin tehtäviin osoitettujen voimavarojen ja asiantuntemuksen yhteiskäyttöä, vähentäisi viranomaisten välisiä lausuntoja ja keventäisi siten byrokratiaa. Myös henkilöstövoimavarojen kokonaisvaltaisempi käyttö säästäisi henkilöstövoimavaroja.

ELY-keskuksissa nykyisin hoidettavien alueellisten ympäristötehtävien siirtymisen alueellisesta kehittämisestä vastaavasta ELY-keskuksesta alueellisesta yhdenvertaisuutta edistävään aluehallintovirastoon herättää kysymyksen, onko aluehallintovirasto oikea paikka kaikille ympäristöasioille, erityisesti alueellisille kehittämistehtäville? Menetetäänkö tällä järjestelyllä niitä synergiaetuja, joita ympäristöasioiden kokoamisella ELY-keskuksiin tavoiteltiin? Aluehallintovirastoa voidaan kuitenkin pitää sopivana toimintaympäristönä ELY-keskuksissa nyt hoidettaville valvonta- ja toimeenpanotehtäville. Ympäristötehtävien siirtyminen ELY-keskuksista aluehallintovirastoihin merkitsee osittain paluuta entiseen lääninhallitusmalliin. On myös esitetty mielipiteitä, että ympäristö- ja vesilupa-asioiden sekä niiden valvonnan kuuluminen samaan virastoon ”palomuurista” huolimatta vaarantaisi lupien puolueettoman ja riippumattoman käsittelyn. Lisäksi tämän vaihtoehdon vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon, miten ympäristötehtävien siirtäminen ELY-keskuksista vaikuttaa ELY-keskuskokonaisuuteen? Seuraako tästä myös muiden tehtävien siirtymistä pois ELY-keskuksista?

Aluehallintoviraston ylijohtaja on päätoiminen. Aluehallintovirastojen tehtäväkentän laajentuminen kaikkiin ympäristötehtäviin ei kuitenkaan merkitse ylijohtajan ratkaisuvallan laajentumista, koska myöskään ELY-keskuksissa ylijohtajalla ei ole oikeutta ottaa ratkaistavakseen vastuualueelle kuuluvaa asiaa.

Aluehallintovirastojen yleisohjaus kuuluu substanssiasioissa riippumattomalle valtiovarainministeriölle. Ympäristöministeriö on kritisoinut työ- ja elinkeinoministeriön omaksumaa ELY-keskusten ohjausta ja toimintamenomäärärahojen kohdentamista suoraan ELY-keskuksille. Tässä vaihtoehdossa ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön mahdollisuudet vaikuttaa tehtävissä käytettäviin voimavaroihin parantuvat nykyisestäään edellyttäen, että valtiovarainministeriö edelleen noudattaisi asetuksen mukaista menettelyä ja osoittaisi aluehallintovirastoille voimavarat hallinnonalakohtaisesti.

Kaikkien ympäristöasioiden siirto aluehallintovirastoihin edellyttää aluehallinnon suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän keventämistä luopumatta kuitenkaan ohjauksen strategisesta otteesta. Tämä voidaan toteuttaa kahdella eri tavalla joko luopumalla strategia-asiakirjan laatimisesta ja vahvistamalla strategisen tulossopimuksen asemaa tai luopumalla strategisista tulossopimuksista ja ottamalla käyttöön muu menettely, jolla määritellään hallinnonalakohtaiset määrärahapuutteet, kuten edellä kohdassa 2.23 on esitetty. Myös ehdotus tehtäväkohtaisen tai vastuualuekohtaisen henkilötyövuosia koskevan suunnitelma- tai arviotiedon lisäämisestä valtion talousarvion aluehallintovirastojen toimintamenomomentin selvitysosaan vahvistaisi substanssi-ministeriöiden resurssiohjausta. Ympäristöasioissa toiminnallisilla tulossopimuksilla

on keskeinen merkitys toiminnan suunnittelussa, joten ne tulee säilyttää. Ministeriöt eivät nykyisin tee toiminnallisia tulossopimuksia aluehallintovirastojen kanssa.

Ympäristötehtävien kokoaminen aluehallintovirastoihin tarkoittaisi ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat-vastualueen henkilöstön ja määrärahojen siirtämistä aluehallintovirastoihin ja valtiovarainministeriön pääluokkaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi vuoden 2012 tilanteen mukaisesti noin 830 htv:n ja noin 48,3 miljoonan euron (vuoden 2011 tilanne) määrärahojen siirtämistä valtiovarainministeriön pääluokkaan. Lisäksi aluehallintovirastoihin siirtyisi noin 350 htv ns. substanssimäärärahoilla palkattua henkilöä. Siirrossa on otettava lisäksi huomioon viraston yhteisiin kuuluva henkilökunnan osuus näihin tehtäviin. Myös siirtyvän henkilökunnan huonetila-, matka-, koulutus-, terveydenhuolto- ja tietohallintomenot on siirrettävä aluehallintovirastoihin. Alkuvaiheessa molempia virastoja koskevat vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma ja säästötavoitteet edellyttävät voimavarojen vähentämistä. Pidemmällä aikavälillä tehtävien hoitaminen yhdessä virastossa antaa liikkumatilaa ja mahdollisuuksia ainakin välttämättömien asiantuntijavirkojen täyttämiseen sen jälkeen kun säästötavoitteet on saavutettu.

Myös asiakkaiden kannalta ympäristötehtävien kokoaminen yhteen virastoon selkeyttäisi tilannetta ja helpottaisi asiointia. Nykyistä aluehallintovirastojen aluejakoa joudutaan kuitenkin tarkistamaan muun muassa asiakasnäkökulma huomioonottaen, kuitenkin niin ettei kaikkia tehtäviä hoidettaisi kaikissa aluehallintovirastoissa. Aluehallintoviranomaisten toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset huomioon ottaen voisi pidemmän aikavälin tavoitteena pitää yhtä aluehallintoviranomaista tai valtakunnallista aluehallintoviranomaista, jolla olisi riittävä määrä alueyksiköitä. Tämä vaihtoehto parantaisi johtamisen, asiantuntemuksen ja voimavarojen järkevän ja tarkoituksenmukaisen käytön edellytyksiä. Myös ohjausjärjestelmä selkiintyisi, koska yleisohjaus, substanssiohjaus ja resurssiohjaus kohdistuisi yhteen virastoon.

5.2

Ympäristötehtävien kokoaminen ELY-keskuksiin

Kaikkien ympäristötehtävien kokoaminen ELY-keskuksiin merkitsisi käytännössä ympäristö- ja vesilupien siirtämistä aluehallintovirastoista ELY-keskuksiin. Tämä tarkoittaa kaikkien ympäristötehtävien kokoamista samaan virastoon eli paluuta osittain aluehallintouudistusta edeltäneeseen aikaan, jolloin pääosa alueellisista ympäristöasioista käsiteltiin samassa virastossa, alueellisissa ympäristökeskuksissa. Vesilain mukaiset lupa-asiat ja osa ympäristönsuojelulain mukaisista lupa-asioista kuuluivat tuolloin ympäristölupavirastojen toimivaltaan. Tässä vaihtoehdossa ympäristö- ja vesilupien käsittely sekä niiden valvonta kuuluisi samalle organisaatiolle, joten sitä koskevat samat vaatimukset lupien riippumattomasta käsittelystä kuin edellä kohdassa 5.1 on esitetty. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, voidaanko ELY-keskuksissa turvata ympäristö- ja vesilupien ja niiden valvonnan riippumattoman ja itsenäinen käsittely viraston laajassa asiakokonaisuudessa, johon voi sisältyä ristiriitaisia tavoitteita erityisesti ympäristöpolitiikan ja elinkeinopolitiikan tavoitteiden osalta. Myös asiakkaiden ja asianosaisten eli niiden, joiden etua tai oikeutta vireillä oleva ympäristöasia saattaa koskea, kannalta tämä on huomioonotettava näkökohta. Jos samalla viranomaisella on sekä edistämisen-, kehittämis- ja tukitehtäviä että lupa- ja valvontatehtäviä, näiden tehtävien roolit saattavat hämärtyä asiakkailta ja ympäristöasioiden asianosaisilta.

Ympäristöasioiden kokoamisella samaan virastoon olisi samat edut kuin edellä kohdassa 5.1 on esitetty.

Ympäristö- ja vesilupien siirtäminen ELY-keskukseen ei olisi niin laaja muutos kuin edellä käsitelty ympäristöasioiden siirtäminen aluehallintovirastoon. Kuitenkin herää kysymys, mitä ympäristölupa-asioiden siirtyminen ELY-keskukseen merkitsee aluehallintovirastokokonaisuudelle? Tarvitaanko tässä tapauksessa kahta aluehallintoviranomaista? Yksi aluehallintoviranomainen on perusteltua myös voimavarojen järkevän käytön, päällekkäisen työn vähentämisen ja asiakasnäkökulman kannalta. Myös toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset tukevat ajatusta yhdestä aluehallintoviranomaisesta tai valtakunnallisesta aluehallintoviranomaisesta, jolla on riittävä määrä alueyksiköitä.

ELY-keskusten ylijohtajana toimii yhden vastuualueen johtaja oman toimensa ohella. ELY-keskuksen johtaminen vie tehtyjen selvitysten mukaan keskuksen vastuualueiden lukumäärästä riippuen noin 60-80 % ylijohtajan työajasta, jolloin loppuosa jää oman vastuualueen johtamiseen. ELY-keskuksen tehtäväkentän laajentuminen lisäisi paineita ylijohtajan viran muuttamiseksi päätoimiseksi. Ympäristölupa-asioiden ja muiden ympäristöasioiden puolueeton ja riippumaton asema tulee säilyttää ja turvata nykylainsäädännön mukaisesti. Ylijohtajan asemaa harkittaessa on lisäksi otettava huomioon, ettei hänellä nykyisen lainsäädännön mukaan ole oikeutta ottaa päätettäväkseen ympäristö ja luonnonvarat-vastuualueen toimialaan kuuluvia asioita.

Ympäristöasioiden siirto ELY-keskuksiin edellyttää suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän keventämistä luopumatta kuitenkaan ohjauksen strategisesta otteesta. Tämä voidaan toteuttaa luopumalla strategia-asiakirjan laatimisesta ja vahvistamalla strategisen tulossopimuksen asemaa. Toisena vaihtoehtona voisi olla luopuminen strategista tulossopimuksista ja luoda samalla muu menettely, jolla substanssiministeriöllä on mahdollisuus vaikuttaa hallinnonalansa voimavaroihin ELY-keskusten sisällä ja valtakunnallisesti, kuten edellä kohdassa 2.23 on esitetty. Suunnitteluasiakirjoihin lisätään ympäristö- ja vesilupien käsittelyyn liittyvät tavoitteet. Jos strategiset tulossopimukset säilyvät, ELY-keskusten strategiset tulossopimukset tulee laatia ELY-keskusasetuksen 18 §:n mukaisesti. Niihin tulee sisällyttää hallinnonaloittaiset määrärahapuitteet eli jakaa toimintamenomäärärahat hallinnonaloittain. Myös henkilöstökehysten liittäminen strategiaan tulossopimuksiin varmistaisi riittävän asiantuntemuksen säilymisen kunkin hallinnonalan tehtävissä. ELY-keskusten ajantasaista ja realistista henkilösuunnittelua tulee vahvistaa. Ehdotus tehtäväkohtaisen tai vastuualuekohtaisen henkilötyövuosia koskevan suunnitelma- tai arviotiedon lisäämisestä valtion talousarvion ELY-keskusten toimintamenomomentin selvitysosaan vahvistaisi substanssiministeriöiden resurssiohjausta.

Toiminnallisilla tulossopimuksilla on keskeinen rooli ympäristöasioiden toiminnan ohjauksessa ja niitä tulee kehittää. Yhteen vastuualuekohtaiseen tulossopimukseen pääseminen on toivottavaa myös muiden vastuualueiden kuin ympäristö ja luonnonvarat - vastuualueen osalta. Sen sijaan tavoite siirtyä yhteen ELY-keskuskohtaiseen tulossopimukseen heikentää muiden ohjaavien ministeriöiden roolia ELY-keskusten ohjauksessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön asemaa ELY-keskusten yleisohjaajana ei voi pitää puolueettomana, koska ministeriöllä on oma substanssivastuualue ELY-keskuksessa. Muiden ohjaavien tahojen luottamuksen vahvistaminen edellyttää ELY-keskusten yleisohjauksen siirtämistä ministeriölle (esimerkiksi valtiovarainministeriölle), jolla ei ole omaa substanssivastuualuetta ELY-keskuksessa. ELY-keskusten ohjausta tulee kehittää siten kuin edellä kohdassa 2.23 on esitetty.

Ympäristölupatehtävien siirtäminen ELY-keskuksiin merkitsee näihin tehtäviin osoitettujen määrärahojen ja henkilöiden siirtämistä ELY-keskuksiin ja työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi vuoden 2012 tilanteen mukaisesti noin 130 htv:n ja noin 5,7 miljoonaa euron nettomäärärahan siirtämistä työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan. Siirrossa on otettava huomioon myös viraston yhteisiin kuuluvan avustavan henkilökunnan osuus näihin tehtäviin. Lisäksi siirty-

vän henkilökunnan huonetila-, matka-, koulutus-, terveydenhuolto-, tietohallinto- ja muut vastaavat menot siirrettäisiin ELY-keskuksiin. Alkuvaiheessa molempia virastoja koskevat vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma ja säästötavoitteet edellyttävät voimavarojen vähentämistä. Pidemmällä aikavälillä tehtävien hoitaminen yhdessä virastossa antaa liikkumatilaa ja mahdollisuuksia ainakin välttämättömien asiantuntijavirkojen täyttämiseen sen jälkeen kun säästötavoitteet on saavutettu.

Myös asiakkaiden ja asianosaisten kannalta ympäristötehtävien kokoaminen yhteen virastoon selkeyttäisi tilannetta ja helpottaisi asiointia, vaikkakin siihen saattaa liittyä laajan viraston eri roolien epäselvyyttä sekä intressiristiriitoja kuten edellä on todettu.

5.3

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tehtäväjaon muutokset.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tehtäväjakomuutokset koskevat kysymystä ympäristö- ja vesilupien ja niiden valvonnan sijoittamisesta. Valtiovarainministeriön keväällä 2012 tekemän kyselyn perusteella ympäristölupien ja valvonnan kuulumisella eri organisaatioille on sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. Selvitystyön aikaisissa haastatteluissa mielipiteet jakautuivat myös kahtia. Puolet haastatelluista puolustaa nykyistä käytäntöä eli lupien ja valvonnan erityttämistä eri virastoihin ja puolet katsoo, että lupatehtävät ja valvonta tulee hoitaa samassa organisaatiossa. Muita tehtäväjakomuuotos ehdotuksia aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välillä ei ole tullut esille. Sen sijaan jossain määrin on tuotu esille ELY-keskusten ja Metsähallituksen työnjaon tarkistaminen niin, että Metsähallitukselle siirtyisi vielä nykyistä enemmän operatiivisia tehtäviä.

Ympäristölupien ja valvonnan kuuluminen eri virastoihin korostaa lupatehtävien riippumatonta ja asiantuntevaa hoitoa. Aluehallintouudistus lisäsi alkuvaiheessa töitä sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa, koska aikaisemmin osa ympäristöluvista käsiteltiin ja valvonta hoidettiin samassa virastossa. Uudistuksen toteutuessa henkilöstövoimavarat jaettiin molempien virastojen kesken.

Lupien ja valvonnan käsittely samassa virastossa vahvistaa asioiden kokonaisvaltaista käsittelyä. Lisäksi se vähentää päällekkäistä työtä, keskinäistä lausuntojen antamista ja säästää siten voimavaroja. Toisaalta lupa- ja valvonta-asioiden kuuluminen samaan organisaatioon saattaa herättää kysymyksiä lupakäsittelijöiden ja valvojien aseman itsenäisyydessä sekä viraston erilaisista rooleista.

Ympäristö- ja vesilupa-asioiden siirtämistä ELY-keskuksiin on käsitelty edellä kohdassa 5.2.

ELY-keskuksissa hoidettava ympäristövalvonta käsittää ympäristölupien ja vesilain mukaisten lupien valvonnan. Ympäristövalvonta käsittää ympäristösuojelulain mukaisen laitosten valvonnan, pilaantuneiden maiden puhdistuksen ja kunnostusten valvonnan (ns. pima-ilmoitusten valvonta) ja jätelain mukaisen valvonnan. Ympäristönsuojelulain ja jätelain mukaiset hallintopakkoasiat käsitellään ELY-keskuksissa. Vesilain mukainen valvonta käsittää lupien ja ilmoitusten valvonnan. Vesilain mukaiset hallintopakko-asiat käsitellään aluehallintovirastoissa. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisen laillisuusvalvonnan lisäksi ELY-keskuksille kuuluu myös yleistä etua koskevan puhevallan käyttö ympäristöasioissa. Lupa- ja valvonta-asioiden kokoaminen aluehallintovirastoihin merkitsee ympäristönsuojelutehtävien jakautumista kahdelle aluehallintoviranomaiselle. Ympäristöasioiden hoidon kannalta laillisuusvalvonnan ja yleisen edun valvonnan jakautuminen kahdelle viranomaiselle vaikeuttaa asioiden kokonaisvaltaista käsittelyä ja lisää runsaasti virastojen välisiä lausuntoja ja sitä kautta voimavaratarvetta. Myöskään kaikkien ympäristönsuoje-

luasioiden siirtäminen aluehallintovirastoihin ei ole perusteltua ottaen huomioon ympäristönsuojeluasioiden kiinteä yhteys ELY-keskusten muihin ympäristöasioihin eli luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja luonnonvarojen kestävään käyttöön, vesivarojen käyttöön ja hoitoon, alueiden käyttöön, rakentamisen ohjaukseen ja kulttuuriympäristön hoitoon.

5.4

Tehtävien kokoaminen Suomen ympäristökeskukseen

Suomen ympäristökeskus (SYKE) on ympäristöministeriön alainen tutkimus- ja asiantuntijalaitos. SYKE tekee monitieteellistä tutkimusta sekä tarjoaa asiantuntijapalveluja ministeriöille ja alueelliselle ympäristöhallinnolle. SYKEN kuusi teemakeskusta vastaavat SYKEssä tehtävästä ympäristöalan tutkimuksesta sekä oman aihepiirinsä asiantuntija-, kehittämis- ja viranomaistehtävistä. Keskusten toiminta-alue kattaa luonnontieteellis-teknisen ja yhteiskunnallisen sekä näitä yhdistävän monitieteisen ympäristöntutkimuksen ja asiantuntijapalvelut. Kansainväliset ympäristökysymykset ja niihin liittyvä yhteistyö ovat tärkeä osa keskusten tehtäväkenttää. Myös ympäristön seuranta, tietohuolto ja raportointi ovat osa tutkimus- ja asiantuntijatyötä.

Suomen ympäristökeskusta on viime vuosina määrätietoisesti kehitetty valtakunnalliseksi tutkimus- ja asiantuntijalaitokseksi. Aluehallinnon viranomaisissa nyt hoidettavien kaikkien tehtävien tai osan niistä kokoaminen SYKEeseen olisi vastoin tätä kehittämislinjaa ja merkitsisi paluuta entiseen vesi- ja ympäristöhallintoon, jossa SYKEN edeltäjä toimi laaja-alaisena keskusvirastona ja ohjasi vesi- ja ympäristöpiirejä.

Keskusteltaessa ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat-vastuualueen tehtävien ulkoistamisesta esille on noussut kysymys ympäristötilan seurantatehtävien ja niihin liittyvien laboratoriopalvelujen ja näytteenottojen ulkoistamisesta. SYKE on esittänyt, että seurannat ja niihin liittyvät laboratoriopalvelut ja näytteenotto siirtyisi SYKEN vastuulle. Tämä ympäristön tilan kannalta merkittävä tehtäväkokonaisuus ja siihen liittyvät tehtäväjaot tulee selvittää erikseen mahdollisimman nopealla aikataululla.

5.5

Oman keskusviraston perustaminen

Oman laaja-alaisen keskusviraston perustaminen hoitamaan kaikkia aluehallinnon ympäristötehtäviä ei nykyisessä taloudellisessa tilanteessa ole realistista. Se tarkoittaisi osittain paluuta aikaan ennen vuotta 1995, jolloin ympäristöhallinnossa oli ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön alaisena vesi- ja ympäristöhallitus laaja-alaisena keskusvirastona, jolle kuului alaisen hallinnon eli vesi- ja ympäristöpiirien ohjaus ennen vuotta 1995. Sen sijaan jäljempänä kohdassa 5.9 käsitellään muissa vaihtoehtoissa mahdollisuutta koota kaikki aluehallinnossa nyt hoidettavat ympäristöasiat yhteen ympäristöministeriön hallinnonalalla toimivaan valtakunnalliseen virastoon, jolla olisi riittävä määrä alueellisia toimipisteitä.

5.51

Ympäristöhallinnon ohjausyksikkö

Ympäristöasiat monimutkaistuvat ja vaativat entistä laaja-alaisempaa osaamista. Ympäristönsuojelulainsäädäntö on hyvin EU-lainsäädäntösidonnaista. Myös tämä näkökohta lisää asiantuntemuksen tarvetta lainsäädännön toimeenpanossa. Alue-

hallintouudistuksen johdosta ympäristöministeriön mahdollisuudet vaikuttaa ELY-keskusten voimavaroihin ja niiden laatuun ovat heikentyneet. ELY-keskuksilla ei ole riittävästi voimavaroja vaativiin kehittämistehtäviin. Valtakunnallisesti merkittävien ympäristöasioiden hoidon tehostamiseksi yhtenä vaihtoehtona on pienen ja tehokkaan asiantuntijaviraston, ympäristöhallinnon ohjausyksikön perustaminen ympäristöministeriön alaisuuteen. Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ohjaisivat virastoa oman toimialueensa osalta. Ohjausyksikkö vastaisi valtakunnallisista ympäristölainsäädännön toimeenpanoon liittyvistä kehittämistehtävistä. Tehtävässä onnistuminen edellyttää, että ohjausyksikön käyttöön varataan erillinen kehittämismääräraha ympäristöministeriön pääluokkaan. Ohjausyksikön tehtäviin kuuluisi edellä mainittujen vaativien kehittämistehtävien lisäksi aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristöasioita hoitavien vastuualueiden toiminnallinen ja resurssiohjaus ministeriöiden linjausten mukaisesti. Ministeriöille kuuluisi edelleen aluehallintovirastojen strateginen ohjaus.

Ohjausyksikön perustaminen mahdollistaisi ELY-keskuksissa nyt hoidettavien valtakunnallisten tehtävien kokoamisen sinne. Lisäksi sinne voitaisiin siirtää Suomen ympäristökeskuksesta eräitä valtakunnallisia kehittämistehtäviä ja viranomaistehtäviä, kuten esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (YVA-lain) mukaisia tehtäviä, ympäristövahinkojen torjuntatehtäviä, parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) mukaisia tehtäviä sekä säädösvalmistelun ja säädösten täytäntöönpanon asiantuntijatukeen liittyviä tehtäviä. Ympäristöministeriöstä ohjausyksikköön siirtyisivät aluehallintoviranomaisten substanssi- ja resurssiohjaus ministeriön asettamissa puitteissa. Lisäksi olisi selvitettävä muidenkin tehtävien siirtomahdollisuuksia.

Ohjausyksikkö olisi itsenäinen virasto, jota johtaisi sen päällikkö. Ohjausyksikkö olisi suhteellisen pieni (noin 20-30htv). Ohjausyksikön henkilökunta koottaisiin pääosin yksikköön siirrettäviä tehtäviä nykyisin hoitavista henkilöistä. Yksikön toiminta olisi verkostomaista, joten osa sen henkilökunnasta voisi toimia nykyisillä toimipaikoillaan aluehallinnossa joko aluehallintovirastoissa tai ELY-keskuksissa.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristötehtäviä hoitavat vastuualueet hoitaisivat nykyisiä tehtäviään lukuun ottamatta ohjausyksikköön siirtyviä tehtäviä. Virastojen hallinnollinen asema säilyisi entisellään kuitenkin niin, että ELY-keskusten osalta olisi toteutettava edellä kohdassa 2.23 esitetty yleisohjausta, resurssiohjausta ja suunnittelujärjestelmää koskevat muutokset. Tämä vaihtoehto ei merkitsisi henkilöstön pelkäämiä suuria muutoksia nykyiseen aluehallintoon. Ministeriölle kuuluisi aluehallintoviranomaisen strateginen ohjaus ja se tulohajautais ohjausyksikköä. Ohjausyksikkö vastaisi ministeriön ohjauksessa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toiminnallisesta tulohajauksesta ja resurssiohjauksesta.

Ohjausyksikköön aluehallinnosta siirtyvän henkilöstön palkkaus ja muut toimitamenot siirrettäisiin ympäristöministeriön pääluokkaan aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia yleisohjaavien ministeriöiden pääluokista. Myös ympäristöhallinnon sisällä tehtäisiin tarvittavat määrärahasiirrot ministeriöistä ja SYKEstä. Ohjausyksikön tehokas toiminta edellyttää riittävää kehittämismäärärahaa sen käyttöön. Ohjausyksikön perustamisesta aiheutuvat lisäkustannukset voidaan ajan mittaan kattaa toiminnan tehostamisesta aiheutuvilla kustannussäästöillä.

Tämä vaihtoehto takaisi nykyistä paremmat mahdollisuudet vaativien valtakunnallisten kehittämistehtävien tehokkaaseen ja asiantuntevaan hoitoon. Lisäksi se vahvistaisi käytettävissä olevan asiantuntemuksen ja voimavarojen kokonaisvaltaista hallintaa. Ohjausyksikön perustaminen, vaikkakin hyvin pienenä ja verkostomaisesti hoidettuna, merkitsisi uuden viraston perustamista ympäristöhallintoon. Ohjaavien tahojen lisääntyminen toisaalta vahvistaisi ohjausta, mutta siihen voi liittyä myös toimivaltaepäselvyyksiä ja päällekkäistä työtä ohjausyksikön ja ministeriön kesken, ellei vastuunjako määritellä selvästi. Myös ministeriön ohjausote aluehallintoon etäännyisi ja kohdistuisi lähinnä strategiaan kysymyksiin.

Oman alueellisen organisaation perustaminen

Aluehallinnossa nyt hoidettavista ympäristötehtävistä on vaikea löytää sellaista tehtäväkokonaisuutta, joka voitaisiin siirtää ympäristöministeriön omaan alueellisen organisaation muiden alueellisten ympäristötehtävien jäädessä nykyiseen aluehallintoviranomaiseen. Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa oman alueellisen organisaation perustamiseen, jos sillä tarkoitetaan samanlaista aluehallintoa kuin oli vuosina 1995-2009, ei ole realistisia edellytyksiä. Vaihtoehto tarkoittaisi paluuta tilanteeseen, jolloin ympäristöhallinnon aluehallinnossa toimi kaksi alueellista viranomaista, 13 alueellista ympäristökeskusta ja kolme ympäristölupavirastoa.

Nykyrakenne, muutetaan ohjaussuhteita

Nykyrakenteen säilyttäminen tarkoittaa, että jatketaan nykyisellä aluehallinnon organisaatorakenteella. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten nykyisen tehtäväjaon muuttaminen ei oleellisesti tehosta kummankaan viranomaisen toimintaa. Ympäristölupien ja -valvonnan yhdistäminen aluehallintovirastoihin jakaisi ympäristönsuojelutehtävät kahteen virastoon, jolloin ympäristönsuojelun kokonaisvaltaisen hoito aluehallinnossa kärsii. Myöskään alueellisesta kehittämisestä vastaavat ELY-keskukset eivät ole oikea toimintaympäristö ympäristöluville. Lupa-asioiden siirtäminen ELY-keskuksiin ei ole tarkoituksenmukaista ottaen huomioon ELY-keskuksissa käsiteltävien asioiden laaja ja tavoitteiltaan osittain ristiriitainen kokonaisuus. Lupa-asioiden käsittelyn tulee olla puolueetonta ja riippumatonta.

Ympäristöasioiden aluehallinnon nykyrakenteen säilyttäminen edellyttää, että ELY-keskusten yleisohjausta, resurssiohjausta ja suunnittelujärjestelmää uudistetaan edellä kohdassa 2.23 esitetyllä tavalla. ELY-keskusten resurssiohjausta tulee muuttaa niin, että toiminnallisesta ohjauksesta vastaavalla ministeriöllä on mahdollisuus vaikuttaa hallinnonalansa voimavaroihin. ELY-keskusten strategisissa tulossopimuksissa tulee määritellä määrärahapuitteet ja henkilöstökehykset hallinnonaloittain ELY-keskusasetuksen 18 §:n mukaisesti.

ELY-keskusten yleisohjaus tulee siirtää ministeriölle, jolla ei ole omaa vastuualueutta ELY-keskuksessa. Myös ELY-keskusten johtoryhmän työskentelyä tulee vahvistaa ja tehostaa, kuten edellä kohdassa 2.23 on esitetty.

Ympäristöongelmat muuttuvat muun muassa ympäristötekniikan kehittyessä yhä monipuolisemmiksi ja vaikeammiksi ratkaista. Ympäristöasioiden hoidon laatutason varmistamiseksi tarvitaan nykyistä enemmän voimavaroja lainsäädännön toimeenpanon edellyttämään kehittämistyöhön. Tässä tarkoituksessa olisi huolehdittava siitä, että ympäristöministeriön käytössä olisi riittävä määräraha, jota voidaan käyttää aluehallinnon toimintaa edistävään kehittämistyöhön.

Sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten taloudellinen tilanne on siinä määrin heikko, että se edellyttää merkittävää toimintatapojen muutosta ja voimavarojen säästämistä, jotta asiantuntemuksen ohentuminen voidaan katkaista. ELY-keskusten osalta selvitysmies Rauno Saaren ehdotukset toivottavasti parantavat tilannetta, mutta lisäksi on tehtävä kaikki edellä esitetyt toimenpiteet ohjaus- ja johtamisjärjestelmän uudistamiseksi, toimintatapojen kehittämiseksi ja tehtävien karsimiseksi.

Yksi aluehallintoviranomainen tai valtakunnallinen aluehallintoviranomainen

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset, kuten kuntarakennemuutos ja keskushallintouudistus, saattavat tulevaisuudessa johtaa virastojen yhdistämiseen yhdeksi aluehallintoviranomaiseksi. Tätä kehitystä saattaa edistää myös nykyisten aluehallintoviranomaisten hankala määrärahatilanne ja ELY-keskusten osalta myös TE- toimistojen rakenneuudistus. Edellä eri organisaatiovaihtoehtojen yhteydessä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen yhtenä vaihtoehtona olisi erikseen selvitettävä nykyisten aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhdistäminen yhdeksi aluehallintoviranomaiseksi, kuten aluehallintohankkeen alkuvaiheessa oli esillä.

Yhden valtakunnallisen aluehallintoviranomaisen perustaminen voisi olla perusteltua kun otetaan huomioon käytettävissä olevien voimavarojen rajallisuus ja niiden tarkoituksenmukainen valtakunnallinen kohdentaminen. Viraston toimialue olisi koko maa ja sillä olisi keskusyksikön lisäksi riittävä määrä alueyksiköitä, jotka vastaisivat pääosin alueellisesta päätöksenteosta. Tämä vaihtoehto lisäisi myös mahdollisuuksia tehtävien tasaamiseen ja asiantuntemuksen jakamiseen eri alueyksiköiden kesken. Myös valtakunnallinen näkökulma niitä vaativissa asioissa vahvistuisi. Viraston ohjaus- ja suunnittelujärjestelmää voidaan keventää, koska yleisohjauksesta vastaava riippumaton ministeriö ohjaisi yhtä valtakunnallista virastoa. Toiminnallisesta ohjauksesta vastaavilla ministeriöillä olisi resurssiohjaus koko virastoon nähden. Toisaalta voidaan todeta, että tehtävien keskittäminen isompiin yksiköihin ei automaattisesti lisää toiminnan tehokkuutta.

Valtakunnallinen ympäristöhallinto

Viimeaikoina on ollut esimerkkejä aluehallinnon tehtävien siirtämisestä valtakunnalliseen virastoon, jolla on alueilla toimintayksiköitä. Metsäkeskusten uusi hallintomalli perustuu tälle ajatukselle. Verohallinnossa on tällainen uudistus toteutettu hyvin tuloksin. Verohallinnossa asiat on koottu valtakunnallisiin yksiköihin asiakokonaisuuden mukaan. Valtakunnallisissa yksiköissä verotustehtäviä voidaan jakaa ympäri maata ja tietyt tehtävät voidaan keskittää valtakunnallisesti tai alueellisesti. Myös maanmittaushallinnossa on selvitetty vastaavanlaista organisaatiovaihtoehtoa. Ympäristöministeriö asetti vuoden 2005 lopussa hankkeen, jonka tehtävänä oli selvittää ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistamista. Hankkeen yhden projektin tehtävänä oli ympäristölupahallinnon uudistaminen keskittämällä valtion ympäristölupien käsittely yhteen lupaviranomaiseen, jolla olisi tehtävän hoidon kannalta riittävä määrä alueellisia toimipaikkoja. Projektin ehdotti vuonna 2007 valtakunnallisen ympäristölupaviraston perustamista, jolla olisi kolmesta viiteen alueellista toimipaikkaa. Virasto käsittelee ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset lupa-asiat, jotka ehdotettiin siirrettäviksi sinne alueellisista ympäristökeskuksista ja ympäristölupavirastoista. Tätä uudistusta ei toimeenpantu, koska aluehallintouudistus käynnistyi vuonna 2008.

Valtakunnallinen ympäristöhallinto tarkoittaisi sitä, että nykyisin aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa hoidettavat ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa olevat ympäristöasiat siirrettäisiin ympäristöministeriön hallinnonalalla toimivalle valtakunnalliselle virastolle, jolla olisi riittävä määrä alueyksiköitä. Tavoitteena on vahva verkostoituminen ja toimivat yhteistyörakenteet

muiden alueellisten toimijoiden kanssa eikä ympäristöasioiden eristäytyminen muusta aluehallinnosta. Yksiköiden fyysinen sijoittuminen alueille vahvistaisi toimivan yhteistyön edellytyksiä.

Valtakunnallisessa virastossa olisi esikuntayksikkö ja alueelliset toimintayksiköt. Viraston toimialueena olisi koko maa. Virastoon voitaisiin myös siirtää sen hoidettavaksi sopivia valtakunnallisia tehtäviä ministeriöistä ja Suomen ympäristökeskuksesta. Viraston päällikkö olisi samalla esikuntayksikön päällikkö ja hänen tehtävänänsä olisi kehittää viraston toimintaa, vastata viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta. Alueyksiköitä johtaisivat niiden päälliköt. Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö tulohajaisivat virastoa oman toimialansa osalta, myöntäisivät virastolle määrärahat ja vahvistaisivat henkilötyövuosikehityksen.

Alueyksiköille kuuluisi pääsääntöisesti substanssipäätösvalta alueellisissa ympäristöasioissa toimialueellaan. Näin voidaan säilyttää riittävä alueellinen asiantuntemus ja asiakaspalvelu. Esikuntayksikölle kuuluisi viraston johtamisen ja työnantajatehtävien lisäksi alueyksiköiden ohjaus, määrärahojen ja voimavarojen jako alueyksiköille ministeriön hyväksymissä puitteissa. Lisäksi esikuntayksikkö huolehtisi lainsäädännön toimeenpanoon liittyvien valtakunnallisten kehittämistehtävien ohjauksesta. Virasto hankkisi hallinto- ja tukipalvelut palvelukeskuksilta. Viraston sisällä voitaisiin joustavasti siirtää tehtäviä ja voimavaroja alueyksiköltä toiselle. Sähköisen asioinnin ja käsittelyn lisääntyessä toiminta ei enää olisi niin paikkadonnaista kuin nykyään. Virasto toimisi verkostomaisesti. Alueelliset toimipisteet voisivat toimia nykyisillä aluehallintovirastojen ja/ tai ELY-keskusten toimipaikoilla. Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset tulevat vaikuttamaan alueyksiköiden toimipaikkojen määrään. Osaa ympäristöasioita, esimerkiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisia lupa-asioita voitaisiin hoitaa vielä harvemmissa alueyksiköissä.

Ympäristöasiat olisivat koottuina yhteen valtakunnalliseen virastoon. Järjestely parantaisi voimavarojen ja asiantuntemuksen yhteiskäyttöä, mahdollistaisi voimavarojen suuntaamisen tarpeen mukaisesti, vähentäisi virastojen välisiä lausuntoja ja sen pohtimista, mikä tehtävä kuuluu millekin organisaatiolle. Myös asioiden kokonaisvaltainen ja monipuolinen käsittely olisi turvattu. Lisäksi valtakunnallinen virasto antaisi mahdollisuudet suunnittelujärjestelmän ja tulohajauksen keventämiseen, substanssi- ja resurssiohjauksen yhteismitallisuuden varmistamiseen ja yhtenäiseen toimintakokonaisuuden luomiseen. Sovittujen henkilöstövähennysten toteuttaminen voidaan suunnitella kokonaisvaltaisesti ja ottaen huomioon mahdollisesti syntyvät osaamisvajeet. Myös pidemmällä aikavälillä valtakunnallinen virasto lisää mahdollisuuksia henkilöstövoimavarojen tehokkaampaan käyttöön ja sitä kautta säästöihin.

Valtakunnallisen viraston perustamisen tavoitteena olisi turvata ympäristöasioiden tehokas ja laadukas hoito, asioiden nykyistä joutuisampi käsittely ja päätösten yhdenmukaisuuden lisääminen ja samalla asiakkaiden parempi palvelu. Ympäristötehtävien siirtyminen pois aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista johtaa todennäköisesti muutoksiin näissä virastoissa.

Aluehallintouudistuksen yhtenä johtajatuksena oli koota kaikki aluehallinnossa hoidettavat tehtävät yhteen ja täten luoda mahdollisuudet muun muassa elinkeinopolitiikan, liikennepolitiikan ja ympäristöpolitiikan kokonaisvaltaisemmalle käsittelylle. Aluehallintovirastojen vastuualueet ovat hyvin itsenäisiä ja synergiaedut ovat olleet odotettua pienemmät. ELY-keskuksissa vastuualueiden synergiaedut alkavat vähitellen tulla esille, mutta ne ovat kuitenkin aika rajalliset. Tosiasia kuitenkin on, ettei aluehallinnon uudistus ole poistanut vastuualueidenvälisiä intressiristiriitoja siinä määrin kuin odotettiin. Valtakunnallisen ympäristöasioita hoitavaan viraston perustamisen tarkoituksena ei ole ”putkihallinto”, vaan tavoitteena on edellytysten luominen asiantuntevaan, tehokkaaseen ja läpinäkyvään ympäristöasioiden hoitoon ja selkeään päätöksentekoon. Myös toimivien yhteistyösuhteiden luominen muiden toimijoiden kanssa on hyvin tärkeää.

Valtakunnallisen viraston toimintamenoihin tarkoitetut määrärahat koottaisiin aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden ja ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat-vastuualueiden toimintamenomäärärahoista ja siirrettäisiin valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön pääluokasta ympäristöministeriön pääluokkaan. Samalla siirtyisivät asianomaiset virat ja toimet aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista uuteen valtakunnalliseen virastoon. Nykytilanteen mukaisesti uuteen virastoon siirtyisi yhteensä noin 960 htv. Lisäksi ELY-keskuksista siirtyisi muilla kuin toimintamenomäärärahoilla palkattua henkilöstöä noin 350 htv. Heidän palkkaukseen tarkoitetut määrärahat on osoitettu maa- ja metsätalousministeriön, ympäristöministeriön määrärahoista, EU-rakennerahastovaroista sekä työllisyysvaroista. Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös nykyisten virastojen yhteiseen hallintoon siirtyneet henkilöt ja heidän osuutensa toimintamenomäärärahoista. Nämä määrärahat tulisi myös siirtää uudelle virastolle samoin kuin uuden viraston henkilöstön osuus yhteisistä hallintomenoista. Uuden viraston perustamisesta aiheutuvat lisäkustannukset voidaan pääosin kompensoida organisaatiomuutoksesta aiheutuvilla säästöillä, kun toimipaikkojen määrä vähenee ja samalla esimiesten määrää voidaan vähentää. Myös hallintokustannusten arvioidaan pienenevän jonkin verran. Hallintopalveluissa tukeudutaan yhteistyöhön olemassa olevien virastojen kanssa kustannusten minimoimiseksi.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristöasioita hoitavien vastuualueiden tuottavuustavoitteet siirtyisivät uudelle virastolle, ellei niitä ole jo ennen siirtoa toteutettu. Vaikuttavuus ja tuloksellisuusohjelman mukaisten ydintoiminta-analyysin yhteydessä arvioidaan uuden viraston tehtävät. Tätä kautta toiminnan tuottavuutta voidaan nostaa nykyisestään ja henkilöstön vähentymisestä huolimatta säilyttämä viraston asiantuntemus.

Ympäristöministeriön käyttöön olisi lisäksi varattava riittävä määräraha käytettäväksi kehittämistyöhön, jolla pyritään löytämään ratkaisuja yhtä vaikeammaksi muuttuviin ympäristöongelmiin.

Raportin liitteenä 1. olevassa taulukossa on organisointivaihtoehtoja koskeva yhteenvedo, johon on koottu edellä kohdissa 5.1, 5.2, 5.3, 5.7, 5.8 ja 5.9 esitettyjen vaihtoehtojen etuja ja haittoja sekä vaikutuksia.

6 Esitys

Selvitystyön tarkoituksena on ollut ympäristöministeriön 5.7.2012 antaman toimeksiannon mukaisesti selvittää nykyiselle toimintatavalle vaihtoehtoisia järjestämistapoja hoitaa alueellisia ympäristötehtäviä siten, että ympäristön tilan kannalta keskeisiä lakisääteisiä tehtäviä voitaisiin hoitaa nykyistä tehokkaammin. Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 18.6.2012, että ympäristöministeriö asettaa selvityshenkilön selvittämään, olisiko ympäristöhallinnon resurssien ja toiminnan laadun ja tehokkuuden kannalta tarpeellista yhdistää ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ympäristötehtävät samaan organisaatioon.

Ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän kehittäminen

Perusvaihtoehtona olen käsitellyt nykyistä aluehallinto-organisaatiota ja siinä havaitujen epäkohtien korjaamista niin, että nykyisellä organisaatorakenteella voidaan turvata ympäristöasioiden laadukas ja tehokas hoito.

► ELY-keskusten strategisissa tulossopimuksissa tulee määritellä hallinnonala-kohtaiset määrärahapuutteet ja henkilötyövuodet kuten ELY-keskuksista annetun asetuksen 18 §:n 3 momentissa säädetään.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten voimavaratilanne on huolestuttava, erityisesti asiantuntijoiden määrä vähenee nopeasti. Luonnollinen poistuma ei riitä säästötavoitteiden toteuttamiseen, vaan myös muutoin vapautuvia virkoja on jätettävä täyttämättä. Asiantuntemuksen häviäminen vaikeuttaa lainsäädäntö- ja toimintaympäristömuutosten johdosta lisääntyvien ympäristötehtävien hoitoa. Riittävän asiantuntemuksen varmistaminen vaativissa ympäristötehtävissä edellyttää, että toiminnallisesta ohjauksesta vastaavalla ministeriöllä on oikeus vaikuttaa tehtävissä tarvittaviin voimavaroihin. Toiminnallisesta ohjauksesta vastaavalla ympäristöministeriöllä ei ole tällä hetkellä resurssiohjausta ELY-keskuksiin. Toiminnallisen ohjauksen ja resurssiohjauksen tulee kuulua samalle ministeriölle.

► Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten suunnittelu- ja ohjausjärjestelmää tulee keventää.

Strategia-asiakirjasta tai strategisesta tulossopimuksesta tulee luopua. Toiminnallinen tulossopimus tulee säilyttää. Toiminnallisen ohjauksen ja resurssiohjauksen tasapainottamiseksi olisi valtion talousarviossa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintamenomomentin selvitysosaaan lisättävä suunnitelmatiedot henkilövuosien jakautumisesta vastuualueittain. ELY-keskusten yleisohjausta tulee keventää ja antaa riittävästi tilaa alueella tapahtuvalle toiminnan yhteensovittamiselle.

► ELY-keskusten yleisohjauksen tulee kuulua ministeriölle, jolla ei ole omaa vastuualuetta ELY-keskuksessa, esimerkiksi valtiovarainministeriölle.

Lisäksi olen selvityksessäni on käsitellyt aluehallintoviranomaisten toiminnan mahdollisuutta, ostopalvelujen käyttöä, asiakaspalvelua, tehtävien karsimista koskevia ehdotuksia, valtakunnallisesti hoidettuja tehtäviä ja virastojen erikoistumista. Selvitykseen sisältyy myös näitä koskevia kehittämis ehdotuksia.

Organisaatiovaihtoehdoista

Selvitystyön aikana olen käsitellyt nykyisen organisaatorakenteen lisäksi kahdeksaa eri vaihtoehtoa tapaa järjestää alueellisia ympäristötehtäviä sekä niiden hyviä ja huonoja puolia sekä vaikutuksia.

Vaihtoehdot, joissa alueellisia ympäristötehtäviä koottaisiin yhteen viranomaiseen joko aluehallintovirastoon tai ELY-keskuksen, eivät olennaisesti tehosta asioiden hoitoa. Kumpakaan virastoa ei voi pitää sopivana toimintaympäristönä näin laajalle asiakokonaisuudelle. Asioiden kokoamisesta saatavien hyötyjen vastapainona on asioiden käsittelyn riippumattomuuden ja uskottavuuden heikentyminen.

Aluehallintovirastojen ja ELY -keskusten tehtäväjaon muutokset tarkoittavat käytännössä ympäristölupien ja ympäristövalvonnan kokoamista saamaan virastoon joko aluehallintovirastoon tai ELY-keskukseen. Ympäristövalvonnan siirtäminen aluehallintovirastoon ei ole toteuttamiskelpoinen vaihtoehto, koska se jakaisi ELY-keskuksessa hoidettavat ympäristösuojelutehtävät kahdelle viranomaiselle. Tämä ei ole ympäristönsuojelutehtävien hoidon kokonaisuuden kannalta järkevää. Ympäristölupien siirtäminen alueellista kehittämistä edistävälle ELY-keskukselle ei ole tarkoituksenmukaista ottaen huomioon ELY-keskuksissa käsiteltävien asioiden laaja ja tavoitteiltaan osittain ristiriitainen asiakokonaisuus. Ympäristölupien käsittelyn säilyttäminen aluehallintovirastoissa on perusteltua lupa-asioiden puolueettoman ja riippumattoman käsittelyn turvaamiseksi.

Aluehallinnossa hoidettavien ympäristötehtävien kokoaminen Suomen ympäristökeskukseen ei ole SYKEN nykyisen kehittämislinjan mukaista. SYK:tä on määrätietoisesti kehitetty ympäristöalan tutkimus- ja asiantuntijalaitoksena. Oman laaja-alaisen keskusviraston perustamiseen samoin kuin oman aluehallinnon perustaminen merkitsisi paluuta aluehallintouudistusta edeltäneeseen aikaan. Myöskään yhden aluehallintoviranomaisen tai valtakunnallisen aluehallintoviranomaisen perustaminen ei toistaiseksi ole ajankohtaista.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toiminnan jatkaminen nykyisellä organisaatorakenteella edellyttää edellä selostettujen muutosten toteuttamista virastojen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmässä. Myös toimintatapoja ja toimenpiteitä talouden tervehdyttämiseksi on tehostettava.

Ympäristöhallinnon ohjausyksikön perustaminen vahvistaa yhä vaativammaksi muuttuvien ympäristötehtävien laadukasta ja tehokasta hoitoa sekä lisää mahdollisuuksia koota voimavaroja ympäristölainsäädännön toimeenpanoon liittyviin valtakunnallisiin kehittämistehtäviin. Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset vastaisivat edelleen alueellisista ympäristötehtävistä. Aluehallintoviranomaisten ohjaus- ja suunnittelujärjestelmä olisi uudistettava edellä esitetyn tavoin. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tulos- ja resurssiohjaus kuuluisi ohjausyksikölle ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa. Virastojen strateginen ohjaus säilyisi ministeriöillä. Ohjausyksiköön koottaisiin myös valtakunnallisia tehtäviä ELY-keskuksista ja Suomen ympäristökeskuksesta.

Ympäristöministeriön alaisen valtakunnallisen viraston perustaminen, johon siirrettäisiin aluehallinnossa nyt hoidettavat ympäristötehtävät, turvaisi asioiden kokonaisvaltaisen ja monipuolisen käsittelyn, vahvistaisi voimavarojen ja asiantunteuksen yhteiskäyttöä ja vähentäisi virastojen välistä byrokratiaa. Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmää kevenisi. Substanssiohjaus ja resurssiohjaus olisi yksissä käsissä. Viraston perustaminen mahdollistaa myös tiettyjen valtakunnallisesti hoidettujen tehtävien kokoamisen yhteen. Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ohjaisivat virastoa oman toimialueensa osalta. Alueyksiköille kuuluisi päätösvalta alueellisissa ympäristöasioissa toimialueellaan. Tämän järjestelyn tavoitteena on vahva verkostoituminen ja toimivat yhteistyösuhteet muiden alueellisten ja valtakunnallisten toimijoiden kanssa eikä ympäristöasioiden eriyttäminen muusta hallinnosta.

Edellä esitettyjä vaihtoehtoja arvioituani katson, että seuraavan kolmen vaihtoehtojen pohjalta voidaan parhaiten saavuttaa ympäristöministeriön asettamat tavoitteet ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien organisoimiseksi:

VAIHTOEHTO A

Nykyinen organisaatorakenne ja siihen liittyvän ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän muuttaminen siten, että

- ympäristöministeriöllä on oikeus vaikuttaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten henkilöstövoimavaroihin eli voimavarat jaetaan virastoille hallinnonaloittain ja niihin sisältyvät myös hallinnonalakohtaiset henkilöstökehykset,
- aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten suunnittelu- ja ohjausjärjestelmää kevennetään, ja
- aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yleisohjaus kuuluu ministeriölle, jolla ei ole omaa vastuualueita aluehallintoviranomaisissa.

Katson, että näillä edellytyksillä ja lisäksi tekemällä kaikki mahdollinen aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toiminnan kehittämiseksi ja taloudellisen tilanteen parantamiseksi, olisi edellytyksiä jatkaa nykyisellä organisaatiolla. Myös aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten henkilöstön enemmistön esittämät näkemykset tukevat nykyisen organisaation säilyttämistä. Nykyiset organisaatiot ovat toimineet vajaat kolme vuotta ja toiminnan kehittämistä koskevia hankkeita on paljon vireillä. Henkilöstön mielestä nyt ei ole oikea aika organisaatiomuutoksille.

VAIHTOEHTO B

Ympäristöhallinnon ohjausyksikön perustaminen ympäristöministeriön alaisuuteen. Tämä vaihtoehto vahvistaisi ennen kaikkea vaativien valtakunnallisten ympäristöasioiden kehittämistehtävien tehokasta ja asiantuntevaa hoitoa. Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset jatkaisivat pääosin nykyisissä tehtävissään. Niiden ohjaus- ja suunnittelujärjestelmää sekä toimintaa on kehitettävä edellä esitetyn mukaisesti.

VAIHTOEHTO C

Valtakunnallisen viraston perustaminen hoitamaan aluehallinnossa nyt hoidettavia ympäristötehtäviä. Tämä vaihtoehto turvasi ympäristöasioiden asiantuntevan ja tehokkaan hoidon, asioiden nykyistä kokonaisvaltaisemman ja joutuisamman käsittelyn sekä päätösten yhdenmukaisuuden. Lisäksi se parantaa voimavarojen ja asiantuntemuksen valtakunnallista yhteiskäyttöä ja suuntaamista. Tässä vaihtoehtossa korostuu tarve vahvaan yhteistyöhön ja verkostoitumiseen muiden toimijoiden kanssa sekä alueilla että valtakunnallisesti.

Kehittämismäärärahaa lisättävä

Jotta ympäristöhallinto kykenee tehokkaasti ja asiantuntevasti vastaamaan yhä vaativampiin haasteisiin esitän, että ympäristöministeriön käyttöön varataan riittävä kehittämismääräraha. Sitä käytettäisiin aluehallintoviranomaisten ympäristötehtävien hoidon kehittämiseen ja tehostamiseen. Lisäksi sitä tarvitaan etsittäessä ratkaisuja vaativiin ympäristöongelmiin ja niiden ennaltaehkäisemiseen.

Edellä mainituissa vaihtoehtoisissa on lähdettävä siitä, että aikaisemmin sovitut muun muassa tuottavuusohjelmaan perustuvat määrärahasäästöt toteutetaan ja mahdolliset lisäkustannukset katetaan toiminnan tuloksellisuuden lisääntymisestä johtuvilla säästöillä.

ELY-keskusten toiminnan yleisessä kehittämisessä on myös otettava huomioon selvitysmies Rauno Saaren esitykset, jotka pääosin vastaavat omia näkemyksiäni. Selvitystehtävien erilaisesta lähtökohdasta johtuen meillä on eräissä asioissa kuitenkin erilaiset näkemykset.

LIITE

Liite I Eräiden organisointivaihtoehtojen edut ja haitat sekä vaikutukset

	Tehtävät aluehallintovirastoissa	Tehtävät ELY-keskuksissa	Tehtäväsiirrot eli valvonta aluehallintovirastoon	
Edut	Tehtävät yhdessä virastossa, Kokonaisvaltainen asioiden käsittely, Vastuualueiden itsenäisyys, Voimavarojen ja asiantuntemuksen yhteiskäyttö, Asiantuntemuksen turvaaminen, Byrokratia vähenee, Henkilöstösäästöt mahdollisia.	Tarkoittaa ympäristölupien siirtämistä ELY-keskuksiin Tehtävät yhdessä virastossa, Kokonaisvaltainen asioiden käsittely, Vastuualueiden itsenäisyys, Voimavarojen ja asiantuntemuksen yhteiskäyttö, Asiantuntemuksen turvaaminen, Byrokratia vähenee, Henkilöstösäästöt mahdollisia.	Lupien ja valvonnan kokonaisvaltainen käsittely, Lupakäsittelyn itsenäisyys, Voimavarojen ja asiantuntemuksen yhteiskäyttö, Asiantuntemuksen turvaaminen, Keskenäinen lausuntojen anto vähenee, Byrokratia vähenee, Henkilöstösäästöt mahdollisia.	
Haitat ja kysymyksiä	Lupien puolueeton käsittely vaarantuu, koska luvat ja valvonta yhdessä, Onko aluehallintovirasto oikea paikka kehittämistehtäville? ELY-keskusten tulevaisuus?	Lupien puolueeton käsittely vaarantuu, koska valvonta ja luvat yhdessä, Lupien käsittely laajassa ELY-keskus-ympäristössä, Intressiristiriidat mahdollisia, Aluehallintovirastojen tulevaisuus?	Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen tehtävät, erityisesti ympäristönsuojelu-tehtävät jakautuvat kahdelle virastolle, Lupien puolueeton käsittely vaarantuu, koska luvat ja valvonta yhdessä, Valvontaa hoidetaan nykyistä harvemmin toimipaikoista. Valvontakohteet/valvoja lisääntyvät – tehokkuus heikkenee.	
Ohjaus-järjestelmä	Yleisohjaus VM:llä, Toiminnallinen ja resurssiohjaus YM:llä, Kevennetetään ja uudistetaan.	Yleisohjaus riippumattomalla ministeriöllä, esim. VM:llä, Resurssiohjaus YM:lle, Kevennetään ja uudistetaan, ELY-jorya uudistetaan.	Yleisohjaus VM:llä, Toiminnallinen ja resurssiohjaus YM:llä, Kevennetetään ja uudistetaan	
Suunnittelu-järjestelmä	Kevennetään ja uudistetaan, Luovutaan strategia-asiakirjasta tai strategisista tulossopimuksista, Vastuualuekohtaiset toiminnalliset tulossopimukset.	Kevennetetään ja uudistetaan, Luovutaan strategia-asiakirjasta tai strategisista tulossopimuksista, Vastuualuekohtaiset toiminnalliset tulossopimukset.	Kevennetään ja uudistetaan, Luovutaan strategia-asiakirjasta tai strategisista tulossopimuksista, Vastuualuekohtaiset toiminnalliset tulossopimukset.	
Asiakkaat	Tilanne selkeä, asiat samassa virastossa – palvelu paranee? Viraston monta roolia, Sähköistä asiointia lisätään.	Tilanne selkeä, asiat samassa virastossa – palvelu paranee? Viraston monta roolia, Sähköistä asiointia lisätään.	Tilanne lupien ja valvonnan osalta selkeä, mutta muiden ympäristöasioiden osalta nykyistä epäselvempi, Sähköistä asiointia lisätään.	
Voimavarat	Tehtäviä ja htv:ia vastaavat määrärahasiirrot (48,3 milj.€ ja 831 htv) VM:n hallinnonalalle, Alkuvaiheen säästötavoitteet siirtyvät mukana, pidemmällä aikavälillä säästö-mahdollisuuksia.	Tehtäviä ja htv:ia vastaavat määrärahasiirrot (5,7 milj.€ ja 130 htv) TEM:n hallinnonalalle, Alkuvaiheen säästötavoitteet siirtyvät mukana, pidemmällä aikavälillä säästö-mahdollisuuksia.	Valvojat ja heidän toimintamäärät siirretään TEM:stä VM:n hallinnonalalle, Vastaava siirto vuonna 2010, mikäli aiheutti resurssipulaa alkuvaiheessa.	
Johtopäätös	Ei tehosta siinä määrin asioiden hoitoa, että kannattaisi tehdä tehtäväsiirrot, Ei sopiva toimintaympäristö laajalle asiakokonaisuudelle.	Ei tehosta siinä määrin asioiden hoitoa, että lupa-asiat tulisi siirtää ELY-keskuksen, Lupien puolueeton käsittely vaarantuu, Ei sopiva toimintaympäristö lupa-asioille.	Toteuttamiskelvoton, koska jakaa ympäristönsuojeluasiat kahteen virastoon.	

	Nyky rakenne, muutetaan ohjaussuhteita	Ympäristöhallinnon ohjausyksikkö	Valtakunnallinen ympäristöhallinto
	Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset jatkavat, ei organisaatomuutosta, Voidaan keskittyä töihin, Mahdollisuus jatkaa vireillä olevia kehittämishankkeita, Vastuualueiden itsenäisyys, Ympäristöluvut ja valvonta erillään ja niiden käsittelyn itsenäisyys ja riipumattomuus, Henkilöstösäästöt mahdollisia toimintaa kehittämällä.	Valtakunnallisten kehittämis- ja ohjaustehtävien kokoaminen yhteen, Asiantuntemuksen ja voimavarojen kokonaisvaltainen hallinta, Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset jatkavat, Tehtäväsiirtoja aluehallinnosta, SYKEstä ja ministeriöistä. Pieni ja tehokas yksikkö, Henkilöstösäästöt mahdollisia.	Valtakunnallinen virasto ja alueyksiköt Ympäristöasiat koottu omaan hallintoon, YM:n ja MMM:n suora toiminnallinen ja resurssiohjaus, Tehtävien, asiantuntemuksen ja voimavarojen kokonaisvaltainen hallinta, Asiantunteva ja tehokas asioidenhoito, Yksiköillä päätösvalta alueilla, Byrokratia vähenee, Henkilöstösäästöjä.
	Nykyiset säästötavoitteet kestävämmät, Toimintatapoja uudistettava, Byrokratiaa kevennettävä, Asiantuntemusta häviää, ELY-keskusten vastuualueiden välillä interssiritiriitoja, Miten selvittää?	Lisääkö ympäristöhallinnon moniportaisuutta? Ministeriöiden ohjaus etäänny, Valtasuhteet ministeriöiden ja ohjausyksikön välillä.	Onko "putkihallintoa"? Saadaanko todellisia säästöjä? Alueyksiköiden sijainti? Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tulevaisuus?
	Yleisohjaus riippumattomalla ministeriöllä, esim. VM:llä, Resurssiohjaus YM:llä, Kevennettään ja uudistetaan, ELY-jorya uudistetaan.	Aluehallinnon toiminnallinen ja resurssiohjaus ohjausyksiköllä, YM:llä ja MMM:llä strateginen ohjaus aluehallintoon Ministeriöt tulosohtavaat ohjausyksikköä. Aluehallinnon yleisohjaus riippumattomalle ministeriölle, VM:lle, Kevennetään ja uudistetaan	YM:llä ja MMM:llä suora toiminnallinen ja resurssiohjaus, Ohjaajien määrä vähenee, Uudistetaan
	Kevennetään ja uudistetaan, Luovutaan strategia-asiakirjasta tai strategisista tulossopimuksista, Vastuualuekohtaiset toiminnalliset tulossopimukset.	Kevennetään ja uudistetaan, Luovutaan strategia-asiakirjasta tai strategisista tulossopimuksista, Vastuualuekohtaiset toiminnalliset tulossopimukset.	Kevennetään ja uudistetaan, Yksi suunnitteliasiakirja ja toiminnallinen tulossopimus.
	Nykyinen tilanne, Asiakasnäkökulma paremmin esille, Sähköistä asiointia lisätään.	Ohjausyksikkö selkeyttää tilannetta valtakunnallisesti, Alueilla asiakasnäkökulma paremmin esille, Sähköistä asiointia lisätään.	Yksi virasto selkeyttää tilannetta, Alueilla asiakasnäkökulmaa parannetaan, Sähköistä asiointia lisätään.
	Voimavarat ja asiantuntemus vähenee. Hallinto- ja tukitehtävistä voimavaroja asian- tuntijatehtäviin, Rauno Saaren esitykset. Toimintatapoja uudistetaan.	Uuden pienen viraston (20–30 htv) perustaminen aiheuttaa alkuvaiheessa lisäkustannuksia, jotka katetaan toiminnan tehostumisesta aiheutuvilla säästöillä. Voimavarat siirretään aluehallinnosta, SYKEstä ja ministeriöistä, Toiminta verkostomaista, Aluehallinnossa sovitut säästöt toteutetaan.	Tehtäviä ja voimavaroja vastaavat voimavara- siirrot VM:n ja TEM:n hallinnon aloilta (54 milj € ja 961 htv), YM:n hallinnonalalle Alkuvaiheen säästötavoitteet siirtyvät mukana, myöhemmin säästömahdollisuuksia. Viraston perustamiskustannukset katetaan syntyvillä säästöillä.
	Esityksen mukaan mahdollinen vaihtoehto.	Esityksen mukaan mahdollinen vaihtoehto.	Esityksen mukaan mahdollinen vaihtoehto.

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Hallintoyksikkö	Julkaisu-aika Joulukuu 2012		
Tekijä(t)	Riitta Rainio			
Julkaisun nimi	Ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien organisaatiovaihtoehtojen selvittäminen			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 25/2012			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut				
Tiivistelmä	<p>Selvityksessä tarkastellaan nykyiselle toimintatavalle vaihtoehtoisia järjestämistapoja hoitaa alueellisia ympäristötehtäviä siten, että ympäristön tilan kannalta keskeisiä lakisääteisiä tehtäviä voitaisiin hoitaa nykyistä tehokkaammin.</p> <p>Alueellisia ympäristötehtävien hoitavien aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten nykyinen voimavaratilanne on huolestuttava. Ympäristökysymysten laadukas ja tehokas hoito edellyttää, että ympäristöministeriö voi vaikuttaa alueellisia ympäristötehtäviä hoitavien virastojen resurssien määrään ja laatuun. Aluehallinnon ohjaus- ja suunnittelujärjestelmää esitetään kehitettäväksi. Myös ympäristöministeriön käyttöön esitetään varattavaksi kehittämismääräraha, joka käytetään aluehallinnossa ympäristötehtävien hoidon kehittämiseen ja vaativien ympäristöongelmien ratkaisuun ja ennaltaehkäisyyn.</p> <p>Aluehallinnon ympäristötehtävien järjestämiseksi selvitykseen sisältyy kolme organisaatiovaihtoehtoa.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Nykyinen organisaatorakenne, jolloin ympäristöministeriöllä tulee kuitenkin olla oikeus vaikuttaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten henkilöstövoimavaroihin. Lisäksi myös ELY-keskusten yleisohjauksen tulee kuulua ministeriölle, jolla ei ole omaa vastuualuetta aluehallintoviranomaisissa, kuten valtiovarainministeriölle.2. Ympäristöhallinnon ohjausyksikön perustaminen ympäristöministeriön alaisuuteen. Tämä vaihtoehto vahvistaisi vaativien valtakunnallisten ympäristöasioiden kehittämistehtävien tehokasta ja asiantuntevaa hoitoa. Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset jatkaisivat nykyisissä tehtävissään siten, että niiden ohjaukseen tehtäisiin yllä kuvatut muutokset.3. Valtakunnallisen viraston perustaminen hoitamaan aluehallinnossa nyt hoidettavia ympäristötehtäviä. Vaihtoehto turvaisi ympäristöasioiden asiantuntevan ja tehokkaan hoidon, asioiden nykyistä kokonaisvaltaisemman ja joutuisamman käsittelyn sekä päätösten yhdenmukaisuuden.			
Asiasanat	Aluehallintovirasto, ELY-keskus, ohjaus- ja suunnittelujärjestelmä, yleisohjaus, kehittämismääräraha, ympäristöhallinnon ohjausyksikkö, valtakunnallinen virasto, alueyksiköt			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-4112-6 (PDF)		ISSN 1796-170X (verkkokj.)	
	Sivuja 49	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	
Julkaisun myynti/ jakaja	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja –sarja			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2012			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Förvaltningsenheten	Datum December 2012	
Författare	Riitta Rainio		
Publikationens titel	Ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien organisaatiovaihtoehtojen selvittäminen (Utredning av olika alternativ för organiseringen av miljöförvaltningens regionala miljöuppgifter)		
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 25/2012		
Publikationens tema			
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt			
Sammandrag	<p>I utredningen granskas alternativa sätt att sköta de regionala miljöuppgifterna så att de lagstadgade uppgifter som är centrala med tanke på miljöns tillstånd ska kunna skötas effektivare än i dag.</p> <p>Det aktuella resursläget vid regionförvaltningsverken och NTM-centralerna, som sköter de regionala miljöuppgifterna, är oroväckande. För att miljöfrågorna ska kunna skötas högklassigt och effektivt måste miljöministeriet kunna påverka resursernas art och omfattning vid de ämbetsverk som sköter de regionala miljöfrågorna. Det föreslås att systemet för planering och styrning av regionförvaltningen ska utvecklas. Det föreslås vidare att det ska reserveras ett utvecklingsanslag som miljöministeriet ska kunna använda för att utveckla skötseln av miljöuppgifter i regionförvaltningen och för att lösa och förebygga krävande miljöproblem.</p> <p>Utredningen innehåller tre organisationsalternativ när det gäller regionförvaltningens miljöuppgifter.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Den nuvarande organisationsstrukturen, där miljöministeriet dock bör ha rätt att påverka personalresurserna vid regionförvaltningsverken och NTM-centralerna. Dessutom bör den allmänna styrningen av NTM-centralerna vara något som ankommer på ministeriet, som inte i likhet med t.ex. finansministeriet har ett eget ansvarsområde när det gäller regionförvaltningsmyndigheterna.2. Inom miljöförvaltningen inrättas en styrenhet som lyder under miljöministeriet. Detta alternativ befäster en effektiv och sakkunnig skötsel av utvecklingsuppgifterna i anslutning till krävande riksomfattande miljöfrågor. Regionförvaltningsverken och NTM-centralerna fortsätter i sina nuvarande uppgifter på så sätt att styrningen av verken ändras på det sätt som beskrivs ovan.3. Det inrättas ett riksomfattande ämbetsverk som sköter de miljöuppgifter som i dag sköts inom regionförvaltningen. Detta alternativ tryggar en sakkunnig och effektiv skötsel av miljöfrågor, en snabbare och mer helhetsbetonad behandling av ärenden samt enhetlighet i beslutsfattandet.		
Nyckelord	Regionförvaltningsverk, NTM-central, planerings- och styrsystem, allmän styrning, utvecklingsanslag, styrenhet inom miljöförvaltningen, riksomfattande ämbetsverk, regionala enheter		
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet		
	ISBN 978-952-11-4112-6 (PDF)		ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 49	Språk Finska	Offentlighet Offentlig
Beställningar/ distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja –sarja		
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2012		

Selvityksessä tarkastellaan nykyiselle toimintatavalle vaihtoehtoisia järjestämistapoja hoitaa alueellisia ympäristötehtäviä siten, että ympäristön tilan kannalta keskeisiä lakisääteisiä tehtäviä voitaisiin hoitaa nykyistä tehokkaammin.

Alueellisia ympäristötehtävien hoitavien aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten nykyinen voimavaratilanne on huolestuttava. Ympäristökysymysten laadukas ja tehokas hoito edellyttää, että ympäristöministeriö voi vaikuttaa alueellisia ympäristötehtäviä hoitavien virastojen resurssien määrään ja laatuun. Aluehallinnon ohjaus- ja suunnittelujärjestelmää esitetään kehitettäväksi. Myös ympäristöministeriön käyttöön esitetään varattavaksi kehittämismääräraha, joka käytetään aluehallinnossa ympäristötehtävien hoidon kehittämiseen ja vaativien ympäristöongelmien ratkaisuun ja ennaltaehkäisyyn.

Aluehallinnon ympäristötehtävien järjestämiseksi selvitykseen sisältyy kolme organisaatiovaihtoehtoa.

1. Nykyinen organisaatorakenne, jolloin ympäristöministeriöllä tulee kuitenkin olla oikeus vaikuttaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten henkilöstövoimavaroihin. Lisäksi myös ELY-keskusten yleisohjauksen tulee kuulua ministeriölle, jolla ei ole omaa vastuualuetta aluehallintoviranomaisissa, kuten valtiovarainministeriölle.

2. Ympäristöhallinnon ohjausyksikön perustaminen ympäristöministeriön alaisuuteen. Tämä vaihtoehto vahvistaisi vaativien valtakunnallisten ympäristöasioiden kehittämistehtävien tehokasta ja asiantuntevaa hoitoa. Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset jatkaisivat nykyisissä tehtävissään siten, että niiden ohjaukseen tehtäisiin yllä kuvatut muutokset.

3. Valtakunnallisen viraston perustaminen hoitamaan aluehallinnossa nyt hoidettavia ympäristötehtäviä. Vaihtoehto turvaisi ympäristöasioiden asiantuntevan ja tehokkaan hoidon, asioiden nykyistä kokonaisvaltaisemman ja joutuisamman käsittelyn sekä päätösten yhdenmukaisuuden.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment